

# NORMA

ノーマ No.327

社協情報

2019

6

JUNE

SPECIAL REPORT

特集

P.2

介護保険事業経営の意義と経営基盤の強化  
〜平成30年度 経営基盤強化セミナー報告〜



P.6 ●実践から考える！協働の中核〔第5回〕

P.8 ●社協活動最前線

那珂市社会福祉協議会（茨城県）

地域福祉活動計画の推進を通じた

コミュニティソーシャルワーカーの拡充

P.10 ●災害発生～そのとき、社協はこう乗り越えた～

災害時の避難所運営をどう進めたか

——「西原村社会福祉協議会」の対応と課題について②

P.11 ●令和元年度 地域福祉推進委員会 総会報告

P.12 ●いま、贈りたいコトバ 社協職員へのエール

元久留米市社会福祉協議会 地域福祉課長 松尾 誠治郎氏

# 介護保険事業経営の意義と経営基盤の強化

～平成30年度 経営基盤強化セミナー報告～

介護報酬や制度改革の影響を受け、社協の事業経営の環境や状況が厳しくなっている。一方、地域共生社会の実現に向けた各自治体の事業・活動の動きのなかで、地域福祉の中核を担う社協の役割と期待が高まっている。

本特集では、平成30年2月に開催した「平成30年度 経営基盤強化セミナー」で発表いただいた3社協の実践を報告し、これからの社協の経営基盤の強化に向けた取り組みのヒントを探る。

## 年々厳しさが増す社協事業活動の収支状況

本会では、平成30年度に全国の市区町村社協を対象に財務状況調査を実施したが、その結果、事業活動収入の合計（平均）は2億8287万円、支出の合計は2億9037万円、事業活動収支差額は△750万円と、調査開始以降、はじめてのマイナスとなった。

これを介護保険事業の実施の有無別にみると、介護保険実施社協の事業活動収入の合計は3億2423万円、支出の合計は3億3281万円、事業活動収支差額は△858万円となった。介護保険未実施社協では、事業活動収入の合計は1億2658万円、支出の合計は1億2998万円、事業活動収支差額は△340万円と、やはりマイナスとなっている。

社会福祉協議会は、現在、約7割の

社協がなんらかの介護サービス事業を実施している状況のなか、地域住民のニーズに対応して先駆的に在宅福祉サービスに取り組み、安心して暮らし続けることができる地域づくりを推進してきている。一方で、介護サービス事業を実施している市区町村社協からは、介護保険の制度改革や報酬改定を経るごとに経営の厳しさが増しているとの指摘がある。

本会地域福祉推進委員会では、これからの社協の介護サービスのあり方を議論し、戦略的に取り組んでいくことを目的に、平成25年度に介護サービス経営研究会（幹事会）を設置した。同研究会では、介護サービス経営診断事業等を通じた社協の介護事業の改善・向上等に取り組んでいる。近年、介護サービス事業等の推進に向けた基本的な方針等ととりまとめ、社協が介護事業を実施する意義を繰り返し強調して

きた。

こうした事業経営のあり方に関する指針等の提示とともに、今、各市区町村社協において必要なのは、介護経営の実態把握とともに、事業目標の明確化と、その実現に向けた課題を一つひとつ解決していくための具体的な方策や考え方の提示であると考えられる。

## 社協の経営基盤の強化と戦略的な介護事業経営を考える全国セミナーを開催

平成30年度は、介護報酬および障害福祉サービス報酬の改定が行われた。さらに令和元年10月には、介護・福祉人材の更なる処遇改善を目的とする報酬改定等も予定され、人材の確保・育成・定着と質の高い福祉サービスの実現を図る観点から、各社協における組織的な経営改善の取り組みが求められている。こうした状況を踏まえ、平成31年2月19日、20日に「経営基盤強化セミナー」を開催した。

本セミナー開催の背景には、介護・障害福祉サービス事業そのものの経営改善が存在する。しかし、それだけではなく、社協事業全体の財務状況が年々厳しさを増すなかで、各社協の財務構造の分析とともに、介護・障害福祉サービス事業の位置づけを改めて確認しながら、安定的な社協経営の実現に向けた経営改善等の検討・実施が重要になっていったことがある。

本セミナーの2日目には、社協が介護・障害福祉サービスを経営する意義

を改めて確認しながら、今後の経営基盤の強化に向けた方向性とマネジメントの課題等について3つの社協から実践報告をいただきながらディスカッションを実施した。

本特集では、このセミナーで発表いただいた3事例を取り上げ、現状分析に基づくこれからの社協経営の具体的な方法や考え方を紹介する。介護サービス事業の実施の有無にかかわらず、今後の社協の取り組みの参考になる部分は多いと思われる。

### 実践報告①

## 役職員が一丸となって取り組んだ組織の体質（経営）改善

青森県・藤崎町社会福祉協議会  
事務局長 成田 全弘

## はじまりは約800万円の赤字決算

制度創設前の介護サービス事業は、行政から社協への委託事業であった。言葉を選ばなければ、人件費を含む事業費が赤字になっても行政が負担してくれる古き良き時代であった。介護保険制度が始まると、周囲のライバル事業所との競争原理が働き、加えて度重なる法改正により状況は一変する。

組織的な対応のはじまりは、平成24年度介護事業の単年度決算において約800万円の赤字が確定したときにかのぼる。事務局長として、まっさきに頭に浮かんだのが、会長への説明、

理事会や評議員会への対応などであり、いずれも難航が予想された。当時、介護調整基金の積立金は2000万円ほどあったが、現状のままではすぐに枯渇することは明白であった。

まず取り組んだことは、実施している訪問介護、通所介護、訪問入浴介護、居宅介護支援についての5年間（平成25年度～30年度）の収支見込の作成である。その結果、通常積算では平成30年度末には約1億1200万円の累積赤字になり、仮に職員の本俸10%カット等を行っても約7000万円の累積赤字になる試算となった。

事務局だけで頭を抱えていても、効果は見つからず時間だけが経過していった。会長からの叱責を覚悟のうえ、介護保険事業の現状と5年間の収支見込について説明した。赤字決算になり、それまで、予算は消化するもので、前例主義が常であった社協が、介護事業の経営改善に取り組む覚悟を決めた。積立金を取り崩して、なくなったら事業所を廃止するという短絡的な選択肢もあったが、社協の利用者や働く職員のことを考えるとそのような判断をすることはできなかった。

## 組織一丸となる体制づくりと痛みをともなう改革の断行

そうした時期、ある社会福祉法人の顧問であった社労士コンサルタントと経営コンサルタントとの出会いがあった。経緯を話し相談したところ、社協の経営改善も含め支援を得ることができた。

当時、問題が解決したわけではないが、とても心強くありがたかったことが思い出される。事務局長として、日常業務を行いながら常に介護事業の経営改善を考えなければならぬ状況は、とても辛いことであった。

早速2人のコンサルタントを招聘し、理事・監事・評議員を対象とした「介護保険事業に係る説明会」を開催した。突然の説明会だったこともあり、役員からはさまざまな意見や要望が出された。また、コンサルタントからの主な見解としては、①事業所全体の人件費率が高すぎる点、②人事考課制度導入の必要性、③職員の意識改革の必要性の大きく3点が挙げられた。

時間的な余裕もないなかで、まずは先行の役員等説明会で出された意見等を踏まえ、「介護保険事業に係る職員向け説明会」を実施した。ここでも職員からは、厳しい意見や要望がさまざま出された。その後すぐに職員一人ひとりと個人面談を実施し、社協の進むべき方向性等を話し合った。職員からは厳しい意見も出されたが、結果として役職員が一丸となり、前に進むことを確認できた。

平成26年4月からは理事会・評議員会の承認を経て、正規職員本俸10%カットを1年6か月断行するとともに非効率な運営が続いていた訪問入浴介護を廃止することとした。もちろん、支出を削減する方法だけでなく、収入を増やすための取り組みとして職員レベルによる介護事業企画会議、介護プ

ロジェクト会議など平成26年度から3年間にわたり延べ30回以上、社協の強みを生かした事業の検討や実績を上げるための会議を開催した。さらには、人事考課制度を導入することにより、職員の努力が業務の遂行度や能力の啓発につながり、そのことが直接利用者の笑顔につながる仕組みを生んだ。

収支決算は、平成24年度の約800万円の赤字に続き、平成25年度は約1300万円の赤字となり、介護調整基金から1650万円を取り崩したため残高350万円となった。しかし、その後に努力の効果が現れ、平成26年度決算からは黒字に転じ、介護調整基金の積立も現在、3297万円にまで伸ばすことができた。

## 努力が報われる職場づくりに向かつて

前進するための不安、そして痛みもともなったが、治療（体質改善）して良かったと思っている。当たり前のことが当たり前でなくなった現実と向き合うことはとても切ないことである。しかし100%にはまだまだ遠いが、職員一人ひとりが数字のもつ意味と動きを考えるようになり、人事考課成長シートを意識した取り組み（利用者に配慮した、言葉づかい、資格取得挑戦、自主的な研修、仕事の振り返りなど）が見られるようになった。

介護事業に関して、繰り返しされる法改正、処遇改善加算、介護職員の担い手不足、働き方改革など、対応しなけ

ればならない課題は山積みである。しかし、同じ苦い経験を二度と繰り返さないよう、また、努力が報われる職場づくりのために役職員一丸となり前に進んでいきたい。

## 見える化と自立支援の取り組みを通じた組織基盤の強化

奈良県・大淀町社会福祉協議会  
事務局長 宮本賢太郎

## 地域福祉活動計画に位置づけた社協経営基盤の強化

大淀町では、第1期（平成20～26年度）、第2期（27～32年度）ともに行政と大淀町社会福祉協議会（以下、町社協）が一体的に地域福祉計画・地域福祉活動計画（以下、計画）を策定している。第1期計画を策定する際、51の自治会の共通課題や地域ニーズを明らかにするために、人口密度と世帯数をクロスさせた表を手掛かりに、実態調査と住民懇談会を実施したうえで、地域を5つの類型に区分した。それによって、近隣とのつながりや地域での交流が減り、福祉サービスや福祉制度の情報が支援を必要と人たちに十分に届いていないことがわかった。また、介護サービスの提供だけでは、解決できない問題や悩みを抱えている世帯が多くあることも明らかになった。そこで、各地域の住民の声を聴き、必要な小地域活動や福祉サービスにつ



図表 1 介護サービス事業の現状分析

内部環境要因	<b>強み (strength)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・医療と介護のサービス連携</li> <li>・地域包括・地域福祉部門との協働が可能</li> <li>・地域における信頼性 (ブランド力)</li> </ul>	<b>弱み (weakness)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・身体介護等の重度者への対応</li> <li>・収益率とシェアの低下</li> <li>・管理・人件費 (負担金) の増加</li> </ul>
	SWOT 分析	
外部環境要因	<b>機会 (opportunity)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・利用者ニーズの多様化・複雑化</li> <li>・地域包括ケア・自立支援の推進</li> <li>・加算要件の見直しと追加</li> </ul>	<b>脅威 (threat)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・近隣に民間事業所の増加</li> <li>・介護報酬の減額改定</li> <li>・介護保険料の自己負担増</li> </ul>
<b>戦略を立案するために</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>強み × 機会 チャンスを生かす積極戦略 (上位の事業所加算の適用)</li> <li>強み × 脅威 強みを生かして差別化を図る (制度外対応、社協らしいサービスの導入)</li> <li>弱み × 機会 弱みを改善してチャンスを逃さない (自立支援に向けた身体介護の提案)</li> <li>弱み × 脅威 最悪の結果をさける (職員の定数見直し、稼働率のUP)</li> </ul>		

なげるコーディネーター役として、専任のコミュニケーションシヤルワーカーを増員配置することが計画に明記された。また、多様化する利用者ニーズや地域課題を把握・共有するなど介護事業部門と地域福祉部門の連携強化のため、法人戦略会議の設置を進めるとともに、課制を導入して、経営基盤の強化を進めていった。

次に、町社協がめざすビジョンを職員間で共有できるように、職員で意見を出し合い法人の理念を策定した。また、職員や部門ごとに取り組みべき課題や業務の目標を目標管理シートとし

て会議等で活用することで、業務の進捗状況や課題の把握に努めている。

## 現状分析や見える化の具体的な内容・効果

経営面からみても介護サービス事業による自主財源の確保は、町社協の経営基盤の安定化に大きな役割を果たしている。介護保険事業開始から収益や利用者数が増加傾向にあったものの、平成20年頃を境に横ばいから減少傾向に落ち込んでいた。町社協として経営改善の方向性を模索するなか、めざすビジョンと現状の姿とのギャップを埋めるため、SWOT分析を行い、現状に加えて将来の動向や変化の予測を行い、事業機会をとらえて戦略をたてることとした(図表1)。弱みを改善してチャンスを逃がさない(弱み×機会)を取り組みとして、自立支援型のケアプランの推進が求められていたなか、身体介護に属する「見守りの援助」(以下、見守りの援助)を積極的に導入することで、事業収益を改善することができた。

また、訪問介護のサービス単位の月別件数と全国の給付費データの比較や、ケアプラン担当者別にサービス設定を比較することで、事業所や個人の特徴や傾向が明らかになってきた。その要因や背景を職員間で話し合うことで、新たな課題や問題点を共有できた。その結果として、ケアプランの更新時に、担当者も含め複数のケアマネジャーがチームでプランの見直しをする検討会議の開催につながった。

介護サービスの経営改善に取り組むにあたり、経営者と専門職員との意見相違もあり、取り組みが進まない場合もある。しかし、数字やデータ等を活用し、現状の見える化を図ることで、取り組みや改善に対して職員の納得感や一体感につながった。

## 自立支援・重度化防止を主眼に地域で支える取り組み

見守りの援助に関しては、平成30年4月に8項目が追加され、重度化防止やIADL・QOLの向上が新たに位置づけられた。見守りの援助の導入は、現状分析だけでなく町社協が実施した利用者アンケートも一つの契機となっている。要介護度1・2の利用者の満足度が他と比較して低く、将来については「家族に負担をかけずに自宅で生活したい」という声が多く見られた。そこで、要介護度1・2の利用者を中心に、地域で長く暮らすために自立支援や重度化防止を主眼におき、プランやサービス内容の見直しを行った。見守りの援助の実施にあたっては、ケアマネジャーの提案力強化のためのロールプレイ、そしてヘルパーが居宅で安全に配慮しつつ「ともに行う」ための勉強会の開催で理解を深めていった。特に、自立を意識して支援する観点から、「ニーズとウォンツ」「していることとできること」「できることを奪わない」など専門職の視点を職員間で確認することができた。

見守りの援助のサービス提供を通し、

できなかったことが何か一つでもできるようにすることで、「まだまだ自分ではできない」と、生活に対する意欲向上につながっていく。このことも大切な意義であると感じている。

## 今後の社協経営の方向性

計画策定をきっかけに経営基盤の強化や介護サービスの取り組みにより、町社協全体で部門間の連携やデータ・数字から見える化を図る認識を法人内で共有できたが、まだ多くの課題がある。

制度の対象にならないニーズや複雑で重層的な生活課題・福祉課題を抱え、孤立のなかで困窮に陥る事例が増加している。こうした課題に対し、地域福祉部門だけではなく、介護サービス事業など在宅福祉サービス部門の資源も総動員して個別のニーズへの対応、問題解決能力を高めていく必要がある。地域住民や関係機関から「社協ならなんとかしてくれろ」と期待してもらえよう、社協の総合力を高めていきたい。

### 実践報告 3

## 社協の発展強化計画に基づく組織・財政の基盤強化と人材育成

熊本県・天草市社会福祉協議会  
事務局 石本 和久

## 合併後の地域アクセスメントによるニーズ把握と事業展開

天草市は、平成18年3月に2市8町が合併し、熊本県下で最も面積が広い

図表2 「幸せの福祉カルテ」による地域アセスメント(アウトリーチ)

	傾向	問題点
全体	①生活の安心 ②身体の安全 ③精神の充実	生活の安心に関する問題が3分の2を占めている。
身体の安全	①病気 ②健康 ③介護 ④生命	病気になった時の通院や健康管理、介護状態になった時の不安が多い。
生活の安心 暮らしの安心	①暮らし ②経済 ③有事 ③共生 (暮らし) ①移動 ②買い物	交通手段が少なく、移動に関する問題が特に多い。
精神の充実	①個性 ②受容 ③貢献	個人的な生きがいの問題や、高齢・独居のため、外出の機会や地域活動への参加が少なく不安感を持つ方が多い。

市(683・78km<sup>2</sup>)となった。合併当時の人口は、9万9331人(平成18年3月末)であったが、現在は少子高齢化とともに人口減少が進み、8万235人(平成31年3月末)となっている。

天草市社会福祉協議会(以下、市社協)では、合併前の2市8町の社協を支所とし、新たに本所を設け1本所10支所とした。管理職を含む職員の人事異動を積極的にを行い、出身地以外の地域の状況も把握するようにしている。

また、天草市は広域のため、各地域のニーズを把握する目的に、市社協では、平成21年度に市内(10地区)で高齢化率が50%を超えている行政区のひとり

## 天草市社会福祉協議会発展強化計画の策定について

市社協では、平成20年度に市とともに天草市地域福祉計画・天草市地域福祉活動計画を策定し、以後、計画に基づく事業展開を行っている。しかし、少子高齢化の進行、地域のつながりの希薄化、格差社会等、住民の生活課題は複雑多岐となっている。このような状況を踏まえ、市社協独自の計画として、法人としての課題、理念および目標を明確にし、その実現に向けた事業・組織・人材育成等に関する中期計画である「市社協発展強化計画」を策定した。

計画策定にあたり、職員を法人経営(7人)・地域福祉(18人)・在宅福祉(18人)の3つの作業部会に振り分け、また代表職員からなるワーキングチーム(11人)を編成し、2年間にわたり30回以上の検討会議を重ねた。特に、市社協の存在意義を発揮して住民に必要とされるために、①使命・理念・組織運営方針を職員全員が理解し事業に

暮らし高齢者世帯を対象に1000人(各地区100人ずつ)のニーズ聞き取り調査を実施した。市社協ではその結果を基に「幸せの福祉カルテ」を作成し、地域の状況と問題点を分析した。この取り組みが、後の事業企画や発展強化計画策定の基礎となる(図表2)。

平成27年度以降は、天草市職員と協働で町単位での「幸福量調査」を実施し、住民ニーズの把握とニーズに即した事業の展開に努めている。

取り組むこと、②目指すべき方向性を明示すること、③組織体制、組織運営の充実を図り、効果的・効率的に事業を展開すること、④人材を育成すること、⑤財政基盤を安定化すること等、具体的な取り組みや今後のめざすべき方向性を示した。

この計画をもとに、市社協では、その理念である「誰もが安心して暮らせる支え合いのまちづくり」の実現のために「4つの柱」と「2つの基盤」を基に発展・強化を図っている(図表3)。

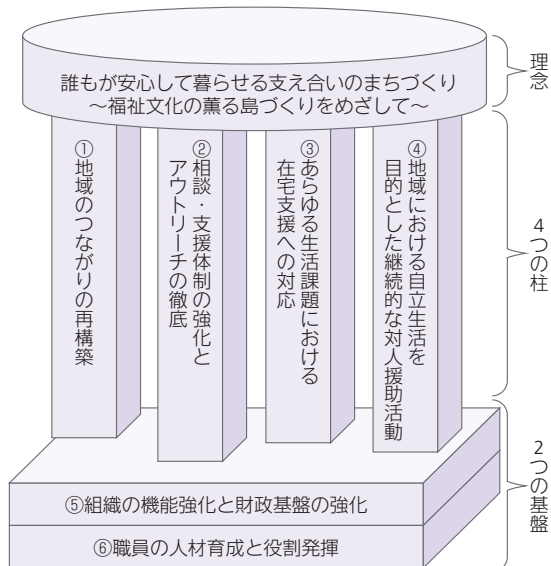
また、平成30年度は中間評価の年、市社協発展強化計画検討委員会による評価委員会(石橋敏郎委員長他10名)を年4回開催した。

## 組織基盤強化の変化と効果

人口減少による自主財源減少、介護保険法改正による事業財源減少への対応は重要課題となっている。市社協広報紙(本所・支所より)、ホームページ、住民座談会等で、住民に対し財源の使途を明示し、社協への理解を深めてもらうとともに、会費・寄附金・共同募金以外の新たな自主財源確保について真剣に模索する必要がある。

介護保険事業については、制度に沿ったサービス提供や職員の資格取得などの質の向上に努め、

図表3 理念の実現に向けた4つの柱と2つの基盤



制度以外でも利用者や家族のニーズに柔軟かつ迅速に対応できる体制を整え、住民から選ばれ信頼される事業所にならなければならない。

市社協では、職員の准職員制度の創設をはじめ、処遇改善や再雇用制度の導入等、働きやすい環境づくりを行っている。職員自らが考え行動し、一人ひとりがお互いを思いやり協力しあう職場とするためには労働環境の整備は必須である。

市社協の職員の心訓である「和顔愛語」の精神を基に、市民目線に立った事業展開を目指している。



実践から考える！

# 協働の中核

連載  
第5回

「地域共生社会」の実現に向けては、市町村が包括的な支援体制づくりに努める旨が改正社会福祉法に規定されています。今号からは、氷見市社会福祉協議会の森脇俊二氏に、包括的な支援体制づくりにおける社協の役割をご寄稿いただきます。今回は、行政や専門機関との連携・協働の取り組みについてご紹介いただきます。

## 包括的な支援体制づくりにおける

### 氷見市社協の役割①

氷見市社会福祉協議会 事務局次長 森脇 俊二

#### 1. はじめに

氷見市は、富山県の西北部に位置し、自然豊かな農村漁村地帯が広がり、なかでも「ひみ寒ぶり」が有名です。高齢化率は平成30年4月現在、36・8%となっています。典型的な少子高齢核家族化が進み、昭和60年～平成2年にかけて、当時の小学校区ごとに地区社協（21地区）が住民主体で設置されました。

氷見市の地域福祉を語る際に欠かせないのが、この地区社協の存在です。地域の拠点に集うふれあい型の地域福祉活動はもちろんのこと、日常生活で

#### 2. 氷見市における中核的機能の存在

支援が必要な方（世帯）の見守り・声かけ、ちょっとした身のまわりのお世話（ゴミ出し、雪かき等）を複数の住民がチームで行う「ケアネット活動」（744チーム、1655名の協力者・平成30年度実績）によりきめ細かな地域自立生活支援を実施しています。

平成26年5月の庁舎移転にともない、庁舎内に官民協働で、市の各種申請窓口と氷見市社会福祉協議会（以下、市社協）の福祉の総合相談支援機能である「ふくし相談サポートセンター」（以下、

サポセン）が新設されました。このセンターでの市社協の役割は、複合的な地域生活課題をかかえた住民や、制度の狭間で各種申請窓口だけでは対応できない住民の対応をしながら、地域生活課題を整理しつつ、行政や専門機関をつなぎ合わせる役割を担っています。

#### 3. ボトムアップ方式での中核的機能の開設

このサポセンは、国の動向を踏まえて行政内部で検討し設置されたものではなく、地区社協や民生委員・児童委員の日頃の地域福祉活動から出てきた課題が出発点になっています。

前述の「ケアネット活動」が定着した平成21年頃、さらなる発展を模索するために現状の課題を整理すると、「公的支援が必要になった段階でどこに相談すればいいかわからない」「かかえる地域生活課題が複数にわたることから一つの相談窓口で対応できない」などの声がありました。

そこで、平成22年に当時厚生労働省が推進していた「安心生活創造事業」の地域福祉推進市町村の一つに氷見市が選ばれたことをきっかけとして、行政、専門機関の現場職員と地域リーダーが構成員となって中核的機能の検討を行う部会を設立し、行政と市社協が協働で事務局を担いました。部会では、いきなり中核的機能を設置するという協議ではなく、まずは、行政や専門職間の連携を強化するための現状把握や課題の洗い出しを行い、その対応

策を検討していきました。

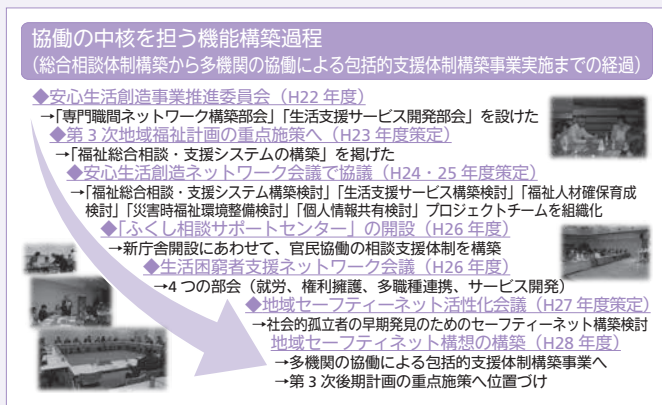
#### 4. 地域福祉計画の協働策定による施策の実現

部会での協議を踏まえて、平成23年に第3次氷見市地域福祉計画（以下、第3次計画）を策定しました。策定するにあたり、市社協は、これまでのように地域福祉活動計画を同時期に策定することをやめ、一緒に地域福祉計画を策定する道を選びました。行政計画が地域住民の地域生活課題に的確に定める施策を掲げなければ、複雑多様化した地域生活課題を解決することは不可能だと感じたからです。同時に、行政計画に基づいてその施策を具体的に進めるとい位置づけとなっている地域福祉活動計画も、現実には氷見市においては従来の市社協が担う施策だけを盛り込んだ計画になっており、意味があるのかと考えたからです。地域に携わる機関は社協だけではなく、市社協以外にも素晴らしい実践をする団体が存在し、その実践が地域環境の充実につながっています。このような現状を冷静に受け止め、市社協の役割を明確にするためにも、協働策定という形につながりました。

計画策定の具体的な役割分担については、行政は庁内調整および計画の周知や各種調査、市社協は地域住民や専門職、行政の現場レベルの声を集約する役割を担いました。

この計画策定を経て、行政や専門機関が、連携しやすい環境の整備とすべ

図1 協働の中核を担う機能構築過程



てを受け止める相談支援機能を整備することを目的に、全世代対応型の福祉の総合相談支援窓口を設置することが重点施策に盛り込まれました。

## 5. 計画策定後の動きと協議の場の定例化

計画を策定した平成24年4月以降は、実行に移すためのプロジェクトチームを立ち上げ、定期的に実現に向けた会議を開催しました。行政と市社協の連携をより強力にしたのは、このプロジェクトチームで協議した2年間と言っても過言ではないと思っています。部会や計画策定では、市社協が主となって協議の場をリードしていきま

した。協議を進めるなかで、総合相談支援窓口を設置するために必要な「場所」「担い手」「財源」のうち、「場所」と「財源」については行政が主に動き、「担い手」は、行政からの提案で市社協が担うことになり、お互いの役割分担も明確になりました。

サポセンが誕生するまで4年間の協議を経ましたが、その後も、このような協議の場は、テーマを変えながら定例化して行政と市社協の協働事務局体制を継続しています。現在は「社会的孤立」をテーマにさまざまな協議を行っています(図1)。

## 6. 中核的機能の設置による変化と市社協の役割の確立

開設当初は、「何でも受け付ける相談窓口」ができたということで、地域生活課題をかかえた住民が殺到するのではないかと予測していましたが、相談経路の実績からみると、行政内部からつながってくる事例が全体の50%近くで、それが2年間続きました。サポセンが市庁舎内にあることがいちばんの要因と考えられましたが、それ以降、平成29年度実績では、27%にまで減少しました。これは、サポセンが広く知られる存在になったこともあり、行政の申請窓口の対応力が向上したためであると考えています。複合的な地域生活課題や制度の狭間のようなケースを、困難ケースとしているのは行政や専門職側で、丁寧に対応していけば、解決できる地域生活課題も少なくないと感じています。

以前は、「少し話を聞いてやってほしい」と、つないでおしまいだった対応が、ある程度相談者の様子を聞き取って、つなぐべきところにつなぐことが増えました。さらに「一緒に話を聞かせてほしい」と、相談者と相談室

と一緒にいる行政職員も増え、他制度のことや窓口の紹介をすることで、自分の担当以外の申請窓口の制度や対応も学ぶことができるようになってきました。以前はサポセンの市社協職員が行政職員同士をつなげることが多かったですが、ずいぶん減ってきています。当初は、何でも屋のような動きが多かったサポセン社協部門も、5年が経過しようとするなかで、「どこも解決できない地域生活課題への対応」複合的な地域生活課題のアセスメントと多職種のマネジメントを行う部門として、認識されてきています。今思えば、最初からこの機能を掲げなかったことがよかったのかもしれない。掲げると新たな縦割りをつくる恐れもあり、「何でも受け止めますよ」というスタンスで対応したことが、周りの動きを変え、本来担うべきところを一緒に動きながら認識してもらえたのではないかと考えています。

## 7. 協働の中核を担うための社協に求められる姿勢

中核的機能を担うサポセンの市社協職員には、分野を問わずあらゆる社会資源を把握しておくことが求められます。ただし、すべてについて詳しくな

るということではなく、さまざまな分野の関係者とながらという意識で、この支援では〇〇さん、その支援では△△さんなどと、より詳しく知っている人とのつながりをいくつももっているとスムーズな支援や多機関の連携による支援が実現します。

さらに、地域生活課題をかかえる個人やその世帯が地域から孤立している場合は、地域とのつながりの再構築を意識した支援を心がける必要があります。以前関わった事例で、夫婦と娘の3人暮らし、夫婦はいずれも精神疾患をかかえて生活困窮状態で、地域からも孤立していた世帯に対して、公的な支援を優先しつつ、並行して民生委員・児童委員との情報共有を続け、生活が安定してきた時に、地域にある買い物支援サービスやケアネット活動につな

がなりました。これまでほとんど地域とのつながりがなかった夫婦が、地域に受け入れられた喜びから、普段私たちには見せないような表情を周りの地域住民に見せていた姿を見ると、これが自然な生活のあり方なのだと気づかされました。さらに、この世帯だけが変化したのではなく、サービスや見守りを通じて、精神疾患への理解が広がるとともに、買い物支援の対象を高齢者だけでなく、障害者にも広げる動きへと発展していきました。

次回は、これらの取り組みを踏まえ、協働の中核を担うための社協職員の心構え、求められる姿勢について整理していきたいと思います。



# 社協活動 最前線

## 那珂市 社会福祉協議会

### 地域福祉活動計画の 推進を通じたコミュニティ ソーシャルワーカーの拡充



那珂総合公園周辺には約4haのひまわり畑が広がり、8月最終土曜日にはななかひまわりフェスティバルが開催される。

那珂市社協では、平成18年度からスタートした地域福祉活動計画を実践していくなかで、コミュニティソーシャルワーカー配置の必要性を訴え、その活動を広げてきた。地区担当者が地域に出かけることで築き上げてきた住民組織（まちづくり委員会）との信頼関係を基盤に、助け合いのあるまちづくりを進めている。

#### 社協データ

【地域の状況】(平成31年4月現在)  
人口 54,772人  
世帯数 22,709世帯  
高齢化率 30.5%

【社協の概要】(平成31年4月現在)  
理事 15人  
評議員 33人  
監事 2人  
職員数 61人（正規職員24人、嘱託職員5人、非常勤職員32人）

#### 【主な事業】

- あん・しん・ねっと事業
- 包括的支援体制整備事業
- コミュニティソーシャルワーク事業
- 生活支援体制整備事業（1層・2層）
- 居場所づくり設置・促進事業
- 地域福祉コミュニティ推進事業
- ボランティア活動支援事業
- 市民活動支援センター事業
- 生活困窮者自立相談支援事業
- 障害者基幹相談支援センター運営事業
- 障害者相談支援事業
- 要援護者支援システム運営事業

### 「あん・しん・ねっと事業」を 原点としたCSWの取り組み

那珂市社会福祉協議会（以下、市社協）では、令和元年度より国のモデル事業「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」を行政から受託し展開することとなった。その背景には、地域福祉活動計画を進めるにあたり、実践のなかから必要性を訴え拡大してきたコミュニティソーシャルワーカー（以下、CSW）配置の取り組みがある。この取り組みの経緯と具体的な活動内容について、市社協地域福祉グループ特定事業推進室副室長の浅野健一氏は次のように説明する。

「第1次地域福祉活動計画の策定作業を行ったのは平成18年からです。平成17年に2町合併し、改めて那珂市としての地域福祉活動計画を策定するなかで、新規事業『あん・しん・ねっと事業』を興しました。これは、地域のなかで自然に行われているこ

近所同士のつながりを登録していた多くことにより、支援を必要とする方を地域の助け合いと関係機関のネットワークで見守り、安心して暮らせるようにお手伝いする事業です。誰かが一方的に見守られるだけでなく、住民同士の助け合いのきっかけになればと、『見守り〴〵活動』というキャッチフレーズで平成22年に正式にスタートしました。これが、CSWの取り組みの原点になりました」

見守り合いのスタイルは、直接顔を合わせるほかにカーテンの開け閉めで安否確認するなど地域や世帯の状況によって異なるが、気になることがあった場合は社協、民生委員・児童委員（以下、民生委員）、地域包括支援センター（以下、包括）のいずれかに連絡する仕組みになっている。

「あん・しん・ねっと事業」がスタートしてまもなく東日本大震災が起こった。発災時には、普段からの

ネットワークを生かした安否確認や助け合いができていたものの、住民から寄せられたニーズの情報共有や行政、社協、包括等の関係機関同士の連携ができていないという課題が見えてきた。この経験を通して、地域からの相談を包括的に受け止め、関係機関が連携して効果的に支援を行うため、CSWの必要性が強く意識されたのである。

その後、震災の経験を踏まえて、『あん・しん・ねっと事業』を基盤とする災害時安否確認ネットワークの構築が進み、平成26年度からは社協が市の要援護者支援システム運営事業を受託することとなった。

具体的には、災害が起きた際に民生委員が担当区域の要援護者の安否確認を行い、その結果を6時間以内に市内5か所の拠点に届ける。この情報を社協がシステムに入力することで、市内の包括と市役所で閲覧できる仕組みになっている。これにより、安否確認の漏れやダブりを防ぐ

### 国モデル事業を行政から 受託し、新規事業として展開

震災の経験を踏まえて、市社協では、平成23年度に策定した第2次地域福祉活動計画において、平常時・災害時を問わないネットワークの構築とともに、総合的な相談窓口の整備を盛り込み、平成24年度から独自



地域座談会の様子



## 那珂市（茨城県）

平成17年に、旧那珂町・旧瓜連町の2町合併で誕生。東京都心から約100km圏内で、水戸市の北に位置し、中央を常磐自動車道路が通る。農業が盛んで、水戸・ひたちなか・日立市のベッドタウンとして人口を拡大。



CSWとコミュニティワーカーの皆さん

財源で3名（兼務）のCSWを試行的に配置した。CSWの役割や活動方法、地区担当職員との連携のあり方などさまざまな模索を重ねながら個別支援の強化を図ってきた。また、地域福祉活動計画進行管理委員会を設け、事業・活動の評価を行いながら次の計画に反映させている。

その後の平成27年、複合的な課題を抱えた家庭での事故を受けて、市行政の中でも総合相談体制の必要性が議論されるようになった。総合相談体制の構築に向けては、市社協が実践してきたCSW事業を活用する方向性が打ち出され、令和元年度からは国のモデル事業を受託することとなったのである。モデル事業を受託し、市の第3次地域福祉計画にも総合相談体制やCSWが位置付けられたことにより、行政と社協の間で

の個人情報共有が円滑になり、複雑な生活課題を抱える世帯への支援にも効果があらわれているという。市では、「つなぎシート」と呼ばれる共通のフォーマットを作成し、各相談窓口で情報を共有しやすくする取り組みも始めている。

### 地域福祉推進の営業マンとして 社会参加支援や居場所づくりを

市社協のもう一つの特徴的な取り組みは、合併前の旧町村単位で設置されている住民の自治組織である「まちづくり委員会」との協働である。市社協では、まちづくり委員会の活動圏域である8地区に2名ずつ地区担当を置き、それぞれの地区の会議や行事への参加・協力等を通じて密接な関係づくりを進めている。地区担当には、障害分野の相談事業の専門職員も含めてほとんどすべての職員があらわれており、社協職員として地域づくりを学ぶ機会にもなっているという。

市社協菅谷分室長（ふくし相談センターCSW）の岡田真理子氏は、「地区担当は2名同時に代わることはないように異動の際にも配慮しています。なじみの関係の職員が定期的に行くことで安心感や信頼感が生まれ、地域から受け入れてもらえます。地域に出かけていくことは大切だなと実感しています」と強調する。

地域に出かけていくという姿勢は、社協発展・強化計画に盛り込まれた「那珂市社会福祉協議会は、地域福祉推進の営業マン」というキャッチフレーズにも表れている。

「営業マンという言葉は第2次地域福祉活動計画から使っています。社協としては、本当は地区ごとに拠点を作りたいのですが、物理的に不可能でしたので、窓口自体が地域を回ろうということで営業マン。地域福祉は目に見えないものですが、それを作る材料を各地域にお届けするという役割です」と、市社協事務局次長兼地域福祉グループ長の會澤眞人氏。

令和元年度からは、さらに地域活動の強化を進めるため、地区担当者とは別に3名のコミュニティワーカー（第2層生活支援コーディネーターを兼務）を配置。地区担当者とも連携しつつ、各地域の情報把握、課題の見える化、それに基づく活動開発等に取り組んでいる。

### 小中学校との連携、子どもの居場所づくり

今後取り組みを強化したい活動として挙げられていることのひとつが暮らしづらさを抱えた方の居場所づくりだ。市社協では、地域福祉活動計画の策定に際して、毎回、地域座談会を行うほか、住民や当事者団体、ふれあいいきいきサロンの活動者、行

政の窓口等に丁寧な聞き取りアンケートを行っている。第3次地域福祉活動計画の策定プロセスでは、小中学校に対して生活困窮世帯の子どもの状況について聞き取りを行い、学校の中で抱えている子ども支援に関する課題等、これまで気づかなかった課題が見えてきた。

「不登校が問題になっていますが、その背景にはさまざまな要因があります。聞き取り調査を通して、『暮らしづらくなる子ども』について、学校が苦慮していることが分かってきました。学校との連携を深めていけば、より確かな情報が得られると思います」と、浅野氏。

さらに市社協では、地域福祉活動計画を実践に移していくため、社協発展・強化計画を活動計画とあわせて策定し、改定を重ねてきた。第3次発展・強化計画では、総合相談機能の強化に向けて、社協の組織体制や職員の状況を分析し、社協内の連携体制強化や課題解決型プロジェクトの実施等を盛り込んでいる。CSWやコミュニティワーカーの配置は、こうした積み重ねのなかで実現したものと言えるだろう。今後はこれらの連携により、個別支援の強化と多様な社会参加の場づくりが進むことが期待される。

# 災害発生

～そのとき、社協はこう乗り越えた～

前号から引き続き、平成28年4月に発生した「熊本地震」において、熊本県・西原村社会福祉協議会（以下、村社協）が急きょ対応にあたった「福祉避難所」の運営について、運営の実際と課題等を中心に報告する。

## 災害時の避難所運営をどう進めたか

### 「西原村社会福祉協議会」の対応と課題について②

西原村社会福祉協議会 事務局次長 藤森 一徳

#### 避難所運営を終えて

熊本地震では、県内の他市町村の被害も甚大で、広範囲に及んでいたことから、外部支援による介護専門職の派遣には時間を要した。災害ボランティアセンター（以下、災害VC）によるマッチングや独自の情報発信により、介護や看護の専門職ボランティアを受け入れながら福祉避難所としての運営を進めた。しかし、被災地現場での調整は大変な状況であった。

現在、あらゆる組織により災害時の支援体制の整備が進められているが、被災地の状況に応じた外部支援による運営支援（応援職員の派遣など）体制の確立が必要だと感じる。

また、支援体制の確立に向けては、恒常的に行政や関係機関、社協や福祉施設等が情報を共有できるようにしておくことが重要であり、いざ災害が発生した場合には、被災現場の状況に応じてその機能を有効に発揮することが求められる。

#### 医療機関との連携強化の必要性

さらに、福祉避難所の運営には、要配慮者の避難生活を支える介護や看護スタッフの確保はもちろんだが、医師や医療関係機関との連携・協力体制をしっかりと構築しておく必要がある。

医師や看護師等の医療関係者や、社会福祉士や精神保健福祉士、介護福祉士等の専門職種は、全国単位や都道府

県単位で機能団体が独自の人的支援体制を構築しているものもある。平時から関係機関・団体や、県・県社協等と積極的な情報共有の場を設けるとともに、協定締結などの連携強化を図り、適切な支援にいち早く結びつけられるようにしておく必要がある。

#### 要配慮者受け入れ時の課題

今回、実際に福祉避難所の運営を経験し、災害発生初期の混乱のなかにおいて、急きょ開設した福祉避難所の情報を要配慮者等に周知することが難しかったり、施設自体の受け入れ人数に限りがあったりしたため、対応や判断に苦慮したことも多かった。

そもそも、災害発生時に福祉的避難を必要とする要配慮者が最大どの程度いるのか、その人数を想定した避難所が福祉避難所として指定されていたのか。また、どこに福祉避難所が設置されるのか、指定や協定の締結状況など、平時から要配慮者やその家族はもとろん、自治会や関係機関・団体、一般住民にも広く周知徹底しておく必要があった。さらに、災害時の要配慮者の支援については、さまざまな災害を想定した避難支援計画（個別支援計画）を作成し具体的な避難支援の方法等を定めておくなど、いち早く適切な避難につなげる取り組みが必要であったと改めて感じる。

#### 今後の体制整備に向けて

大規模災害時において、市町村は福

祉避難所を速やかに開設・運営できるよう、平時から福祉避難所担当課・係を定めておくなどの体制整備をしておくことが必要である。また、必要に応じて、自治会、関係機関や団体、福祉施設等の福祉関係者、保健師、医師等の保健・医療関係者、民生委員・児童委員、ボランティア等をメンバーとする協議会等を設置するなどの組織体制構築や基盤整備をしておくことも重要である。

福祉避難所の運営を担うことが予測される市町村社協においては、市町村や関係機関等と連携して、災害時の要配慮者へのよりよい避難支援体制を確立しておくことが必要である。同時に、平時の取り組みなくして災害時の緊急対応を行うことは不可能であるとの認識に立ち、福祉避難所の設置・運営についての訓練やシミュレーション、運営マニュアル整備など、平時から取り組みを進めておくことが重要である。

#### 社協ネットワークへの期待

大規模災害時、被災地への外部からの支援活動は多様なものと考えられるが、社協ネットワークへの期待として、災害VCの運営支援のみならず、被災地社協の現状に即応した支援や、復旧・復興フェーズに応じた支援活動の展開に期待するとともに、被災地社協を丸ごと支える仕組みを構築していくことが必要だと感じる。



全社協・地域福祉推進委員会  
令和元年度委員総会を開催

地域福祉推進委員会は、5月22日（水）、令和元年度総会を開催しました。総会では、平成30年度事業報告（案）・決算、令和元年度事業計画（案）・予算（案）などが審議され、各議案が原案どおり承認されました。

また、令和元・2年度の役員の選出を行い、平成29・30年度に引き続き委員長には川村裕氏（盛岡市社会福祉協議会会長）が選出され、副委員長には堂野崎平氏（江田島市社会福祉協議会会長）、越智和子氏（琴平町社会福祉協議会常務理事・事務局長）、野間田憲昭氏（鳥取県社会福祉協議会常務理事）、福田正道氏（鹿児島県社会福祉協議会事務局長兼地域福祉部長）がそれぞれ選出されました。

地域福祉推進委員会では、地域共生社会の実現に向けた施策動向に対応できるよう、平成30年3月に「社協・生活支援活動強化方針」を改定しました。今年度

も昨年度実施した「社協・生活支援活動強化方針」チェックリストの全国集計・分析を行いながら、市区町村社協の組織・基盤強化に向けた取り組みを進めていきます。

【令和元年度 地域福祉推進委員会事業計画の柱】

- ①市区町村社協の組織、事業基盤の強化
- ②地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進  
基盤の強化と社協活動の活性化
- ③日常生活自立支援事業の推進と地域における  
総合的な権利擁護体制の構築
- ④福祉分野における防災、災害救援活動の強化

令和元・2年度役員体制（委員長・副委員長）

（敬称略）

役職	氏名	所属先社協・役職
委員長	川村 裕	盛岡市社会福祉協議会 会長
副委員長	堂野崎 平	江田島市社会福祉協議会 会長
副委員長	越智 和子	琴平町社会福祉協議会 常務理事・事務局長
副委員長	野間田 憲昭	鳥取県社会福祉協議会 常務理事
副委員長	福田 正道	鹿児島県社会福祉協議会 事務局長兼地域福祉部長

全社協・地域福祉推進委員会の平成30年度事業報告・決算、令和元年度事業計画・予算の詳細については、社会福祉協議会業務用ホームページ「社協の杜」をご参照ください。

URL <https://www.shakyo.or.jp/gyomu/>

社協のログインにはIDとパスワードが必要です。

ご不明の場合は、社協名を明記のうえ、c-info@shakyo.or.jp までメールをお送りください。

2019年6月号 令和元年6月27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

雨の多い季節になりました。我が家に昨年からいるアマガエル2匹は、雨が嬉しいのか、夜中や朝方によく鳴いています。おなか空くと、餌を置いているお皿で待っていたり、ピンセットで餌を出すとパクッと食いついてきたりして、すっかり人馴れしてとてもかわいいです。

真夏のような日差しが照りつける日もあれば、長袖を着ないと肌寒い日もあり、衣服の調節が難しいですね。理事会・評議員会も終わり、今年度の事業の遂行に向けて忙しい時期だと思います。お身体にお気を付けてお過ごしください。（森）

## いま、贈りたいコトバ

社協職員へのエール

第12回



まつ お せい じ ろ う

松尾誠治郎氏 (元久留米市社会福祉協議会 地域福祉課長)

1968年、広島県社会福祉協議会入職(福祉活動指導員)。1970年、福岡県社会福祉協議会入職(福祉活動指導員)。1976年、久留米市社会福祉協議会入職(福祉活動専門員)。1999年退職後、同年、久留米大学文学部人間科学科・社会福祉学科助教授。2004年より教授。2010年退職後、客員教授。2018年退職。現在は、2012年から医療福祉専門学校緑生館・総合看護学科の非常勤講師を務める。

今号は、1999年まで久留米市社会福祉協議会で地域福祉課長を務め、久留米大学文学部人間科学科・社会福祉学科教授を経て、現在は医療福祉専門学校緑生館・総合看護学科の非常勤講師として活躍されている松尾誠治郎さんからご寄稿いただきました。

## 地域福祉活動の創造の時代を歩む

日本福祉大学で2年間セツルメント活動をしてきた私は、迷うことなく社会福祉協議会に就職しました。広島県・福岡県社会福祉協議会での8年間は、法人化普及のための市町村巡回訪問や、少しずつ増えてきた市町村社協の職員の研修企画に追われていたように思います。

1976年に久留米市社会福祉協議会に入職してから、2年間で地元の福祉課題把握のために、無認可保育所調査、福祉施設ニーズ調査、母子父子家庭調査、ボランティア意識調査、高齢者就労調査、学童保育所ニーズ調査などを実施しました。既存のデータや座談会などからも市内の福祉課題を浮き彫りにできました。これらから活動につなげたものに、「実験学童保育所・夏休みちびっこ村」(1978年)があります。この時の体験を当時の市内27小学校区で学童保育所づくり運動として発展させました。現在はすべての校区に存在しますが、数か所誕生したころから、行政と連携し普及が進んでいきました。1983年に「痴呆老人実態調査」を実施し、介護家族への相談会や定例学習会などにつなげることができました。市町村社協は、1980年代は全国的に在宅福祉サービスに実験的に取り組んだり、ボランティア養成や校区社協の活動強化を図っていた時でした。久留米市社協でも、一人暮らし高齢者の校区ごとの「食事サービス」「男性高齢者料理教室」「楽しく食べて語ろう会」(後のふれあいサロン)「移動入浴サービス」「移送サービス」などに取り組みました。子どもの遊び場実態調査からは、電柱の古材でアスレチック遊具を作成設置する取り組みもしてきました。これらの活動やサービスの多くは、校区社協との連携で実施できたものでした。

## 個別支援と地域支援を計画的に組みだす

1986年頃から社協活動への疑問が生じ転換期を迎えることとなりました。当時、住民主体を命題に掲げる割には、校区社協は単発の事業や消化行事が多く、身近な地域内の要介護者への取り組みが弱い状況でした。市社協職員も地

域担当者は少ない時でしたので、活動・事業を整理し、小地域ネットワークの推進に焦点を絞りました。それまでの各種ボランティアスクールの縮小または中止を図り、地域の要介護状態の人たちの実態を校区ごとに紹介し、校区のネットワーク活動推進への講座を開催していきました。活動への協力支援者を組織化し、細やかな個別支援の活動を開始し、1987年から8年がかりで全校区に組織化することができました。また、並行して「いきいきサロン」普及にも力を入れ、個別支援や地域住民が積極的に活動参加できる工夫も進めてきました。全社協より、小地域ネットワーク活動普及を願ったビデオテープ「ささえあう確かな手」(1993年)が久留米市の実践として作成され各地に配布されたのもこの頃です。

## 新しい時代の社協への期待

2000年以降、各地で取り組まれ始めた「共生型サービス」や生活困窮者自立支援の取り組みが行政と社協の協力・連携で進められています。2018年改正社会福祉法にも社協に関係するものがたくさん盛り込まれています。地域住民による相談窓口の設置と社協のコミュニティソーシャルワーカーへの専門的立場からのサポートへの期待や、包括的支援への期待が寄せられています。

ひきこもり、ホームレスやゴミ屋敷、ダブルケア、8050問題、災害支援、経済的困窮問題など新しい課題が次々と出ていますが、個人的な体験からいえば、①職員間の情報共有を図る、②実績成果をデータ化して積み上げる、③職員のスキルアップに努める、④住民と一緒に進めると効果がある活動を分かりやすく説明していく、⑤ニーズを多様な形でキャッチする仕組みをつくり、担当ワーカーはアウトリーチに努めてチーム協働としても動く、⑥必要に応じて多職種との連携協働を図り、定期的な協議を行う、⑦当事者組織や地域福祉活動支援の住民の広がりや計画の継続的に行うなど、従来から当たり前に取り組んできたことを再点検してみたいものであります。