

# NORMA

ノーマ No.326

社協情報



2019  
4 | 5  
APRIL | MAY

## SPECIAL REPORT

特集①  
P.2

地域共生社会の実現に向けた社協実践の着実な推進  
「社協・生活支援活動強化方針チェックリスト」の実施・集計報告

特集②  
P.6

日常生活自立支援事業の今後の展開に向けて  
「地域での暮らしを支える意思決定支援と権利擁護」

P.10 ●実践から考える！協働の中核〔第4回〕

P.12 ●社協活動最前線

彦根市社会福祉協議会（滋賀県）

PDCAサイクルに基づく計画的な地域福祉の推進と、  
住民に身近な地区における福祉活動の推進・支援

P.14 ●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①

P.16 ●いま、贈りたいコトバ 社協職員へのエール

元京都府社会福祉協議会 事務局長 田尾 直樹氏

# 地域共生社会の実現に向けた 社協実践の着実な推進

～「社協・生活支援活動強化方針チェックリスト」の  
実施・集計報告～

全社協・地域福祉推進委員会では、地域共生社会の実現に向けた各地域の創意工夫による事業・活動の展開において、市区町村社協が「協働の中核」を担う存在になれるよう、総合力の向上と組織・事業基盤の強化を図ることを目的として「社協・生活支援活動強化方針」のチェックリストを作成し、全国の取り組み状況を調査・分析した。

今号では、その概要と活用方法を提示し、市区町村社協の事業・活動の課題および今後の展開方策について考える。



## 1. 「社協・生活支援活動強化方針チェックリスト」の実施

### (1) 実施のねらいは、社協の総合力の 向上と組織・事業基盤の強化

改正社会福祉法が平成30年4月に施行され、各自治体においては、地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制の整備および地域福祉計画の策定・改定が進められている。

こうした施策の動きは「あらゆる生活課題への対応」と「地域のつながりの再構築」をめざす「社協・生活支援活動強化方針」(以下、「強化方針」)(平成30年3月一部改定)と軌を一にするものである。市区町村社協においては社協としての役割を具体的な実践として示し、地域住民等の共感と参画を得ていくことが重要になると考えられる。

特に、地域共生社会の実現に向けた各地域での包括的な支援体制の構築においては、地域生活課題への対応や関係機関等の連携・協働において、「協働の中核」を担う機能が不可欠であるとされている。このため市区町村社協は、めざす地域の姿や事業・活動の展開方策等を改めて確認することが必要である。

本会では、市区町村社協が「協働の中核」を担う存在になれるよう、市区町村社協の総合力の向上と組織・事業基盤の強化を図ることを目的として、「強化方針」チェックリスト(以下、「チェックリスト」)を作成し、全国的な

集計・分析を行った。

### (2) 「強化方針」および集計結果の 活用促進に向けて

「強化方針」は、全国の社協が社会福祉法人・福祉施設等と連携して、社会的な使命と役割を踏まえた活動を推進していくために、取り組むべき具体的な活動を方針として提示している。

内容は、「行動宣言」と「アクションプラン」の2つの構成となっており、「行動宣言」は、社協の事業・活動のめざす方向として普遍的な5つの事項、「1. あらゆる生活課題への対応」「2. 相談・支援体制の強化」「3. アウトリーチの徹底」「4. 地域のつながりの再構築」「5. 行政とのパートナーシップ」を掲げている。

平成29年度には、近年の社会福祉諸制度・施策の動向を踏まえ、第2次アクションプランとして、従来のアクションプランの見直しを行った。

アクションプランの見直しでは、行動宣言のうち、「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、すべてに共通する「強化方針の柱」として位置づけた。そして、この「強化方針の柱」の実現のために強化すべき行動として、「相談・支援の強化」と「アウトリーチの徹底」、さらに、新たに「地域づくりのための活動基盤整備」

を加えるとともに、「行政とのパートナーシップ」については、取り組みにあたって常に意識すべき共通事項として再整理した。

チェックリストは、このアクションプランに基づく、市区町村社協の取り組み状況を全国的に比較・分析できるように開発したツールである。アクションプランの4領域（5項目）の具体的な内容については、**図表1**を参照いただきたい。

チェックリストは、平成30年6月から8月末までを実施期間とし、1,058の社協から回答を得た。

市区町村社協における「強化方針」チェックリストの具体的な活用方法としては、①社協内研修等での教材としての活用、②事業計画への反映、③地域福祉活動計画等の策定における活用、④チェックリスト化による事業・活動の分析・評価と見直しへの活用、⑤チェックリストの県単位での集計と県内社協間での比較分析・活用、などがある。

また、集計・分析は全国と都道府県別の2つを行い、全国集計は、全国の市区町村社協の取り組み状況との比較・分析等への活用、都道府県別集計は、都道府県・指定都市社協が実施する事業、会議・セミナーおよび個別の社協に対する支援等に活用されることを想定している。

図表1 アクションプランの4領域（5項目）とその内容

1	<b>アウトリーチの徹底</b> (1) 小地域を単位にしたネットワークの構築 (2) コミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）の確保・育成 (3) 新たな地域ニーズに対応する在宅福祉サービスの展開
2-1	<b>相談・支援体制の強化（総合相談体制の構築）</b> (1) 相談窓口の総合化と職員のチーム対応力の向上 (2) 部門間横断の相談支援体制づくり
2-2	<b>相談・支援体制の強化（生活支援体制づくり）</b> (1) 多様な生活課題に対する生活支援サービスや福祉活動の開発・実施 (2) 在宅福祉サービス事業部門における多様な生活課題への対応 (3) 住民組織、社会福祉施設・福祉サービス事業者、ボランティア・NPO等とハローワークや教育機関などとの連携による自立支援プログラム等の開発・実施 (4) 既存制度では対応が難しい課題解決に向けた組織的な対応
3	<b>地域づくりのための活動基盤整備</b> (1) 小地域における住民の福祉活動の組織と活動拠点の整備（小学校区程度） (2) 住民主体による福祉コミュニティづくりと住民活動の拡充 (3) 地域づくりに向けた人材確保・育成 (4) 住民参加の促進と連携・協働の体制づくり
4	<b>行政とのパートナーシップ</b> (1) 担当部門を越えた行政との連携強化 (2) 行政と協働した地域福祉推進に向けた計画と評価 (3) 権利擁護等に関する行政の取り組み強化

### (3) チェックリストの集計方法等

チェックリストは「強化方針」をもとに、「アクションプラン・チェックシート」としてチェック項目化されており、アクションプランの「取り組みのポイント」を参考に、すべてにチェックできた場合には、「実施状況」が「◎」、すべてチェックできなかったとしても取り組みの余地や課題等があると考えている場合には、状況に応じて「○」や「△」とし、実施できていない（実施予定を含む）場合は、「×」となる。

## 2. 集計・分析の結果（概要）

### (1) 総合相談体制が構築されつつある一方、生活支援体制づくり等に課題（単純集計）

チェック項目全体の実施率（全国平均）

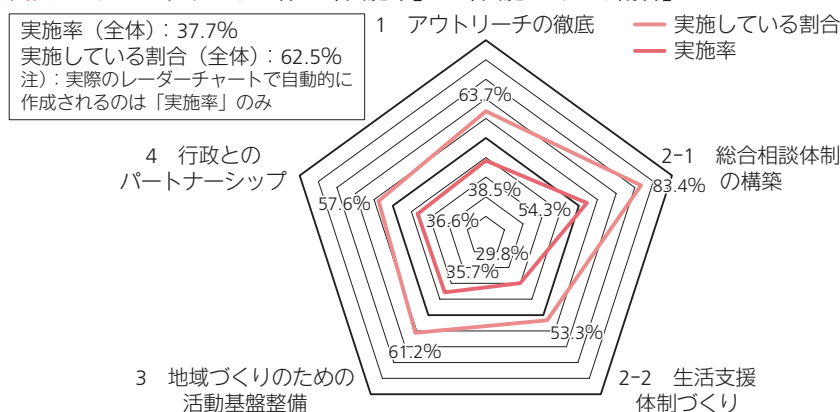
「◎」「○」「△」「×」は、それぞれ「3点」「2点」「1点」「0点」と点数化され、入力内容をもとに、実施率としてリーダーチャートが自動的に作成される仕組みになっている（図表2）。

※1

実施率＝チェック項目の点数（0～3点×全82項目）÷チェック項目満点（3点×全82項目）×100

均）は、「37・7％」となっている。これは実施しているか否かだけでみれば「62・5％」がチェック項目に実施していると回答した結果でもある（図表2）。

図表2 チェックリスト全体の「実施率」と「実施している割合」





察される。

一方、都道府県別の実施率でみると、最も高いところで「52・4%」から最も低いところで「26・5%」と約2倍の差がある。本チェックリスト作成のモデルとなり、先行して県独自のチェックリストを作成し取り組んでいた岡山県社協や宮崎県社協では、全国的に特に高い実施率を示している当該県内の市社協が複数ある。このことから、県全体で取り組みを見える化し、分析することで、事業・活動の戦略を立て継続的に取り組んでいくことは、社協の事業活動の改善につながり、結果的に県内全体の社協組織、事業基盤の底上げにもつながる可能性があると考えられる。

図表2のリーダーチャートの4領域

(5項目)の全体でみると、特に、「2-1 相談・支援体制の強化(総合相談体制の構築)」は、「54・3%」(実施している割合は「83・4%」)と最も高い割合となり、全国的に着実に展開されていると解釈できる。

この項目については、社協によるこれまでの取り組みにおいて、地区社協におけるなんでも相談、心配ごと相談、生活福祉資金貸付事業、日常生活自立支援事業、生活困窮者自立支援事業、障害者相談支援事業等の相談支援を実施しているところが多い。そのため福祉のさまざまな問題をかかえる人の困りごとを解決するための総合相談体制の構築が全体的に進んできていると推

一方、低調だったのが、「2-2 相

談・支援体制の強化(生活支援体制づくり)」の実施率で、「29・8%」(実施している割合は53・3%)であった。このなかには「(4)既存制度では対応が難しい課題解決に向けた組織的な対応」では「住民組織を含めた関係者が集い地域でのつながりを構築するための共同事業を実施する」や「多職種横断的連携システム」を構築する」というチェック項目がある。また、「(3)住民組織、社会福祉施設・福祉サービス事業者、ボランティア・NPO等とハローワークや教育機関などとの連携による自立支援プログラム等の開発・実施」では、「深刻な生活課題の解決に向けた地域住民も含めた地域のネットワークを形成する」というチェック項目がある。いずれの項目もチェックがされない傾向がみられた。

また、「3 地域づくりのための活動基盤整備」も、全体の実施率が「35・7%」で低調であるとともに、実施しているでも、「課題がある」と自己評価している割合が高い結果となった。特に、「(1)小地域における住民の福祉活動の組織化と活動拠点の整備」では、「世代や分野を超えた全世代・全対象型の支援づくりを目指す」の項目でチェックがされない傾向がみられた。

これらの低調な項目については、現在、各自自治体で進められている地域共

生社会の実現に向けた多機関協働の包括的支援体制の構築に関係が深いものである。市区町村社協は、行政とのパートナーシップに基づく地域福祉の推進に向け、取り組みの実施もしくは改善に向けた具体的な対応が急がれる。また、市区町村社協の間では、全体の実施率は10%未満から90%を超えるところと大きな開きがあることもわかった。自己評価として、甘い辛いなど基準に相違があるとしても、アクションプランの進捗状況には全国的に格差が生じている現状にも留意する必要があると考えられる。

## (2)事業・活動の実践力の向上と組織基盤の強化との相関関係

チェックリストの単純集計とあわせて、社協概要の回答内容と実施率の相関関係を分析するいくつかのクロス集計を行った。

例えば、組織・事業基盤やガバナンスの強化に向けた主な取り組みでは、(1)〜(10)のすべてにおいて、取り組み「あり」と回答している市区町村社協は、取り組み「なし」と回答した市区町村社協よりも実施率が高くなった(図表3、4)。

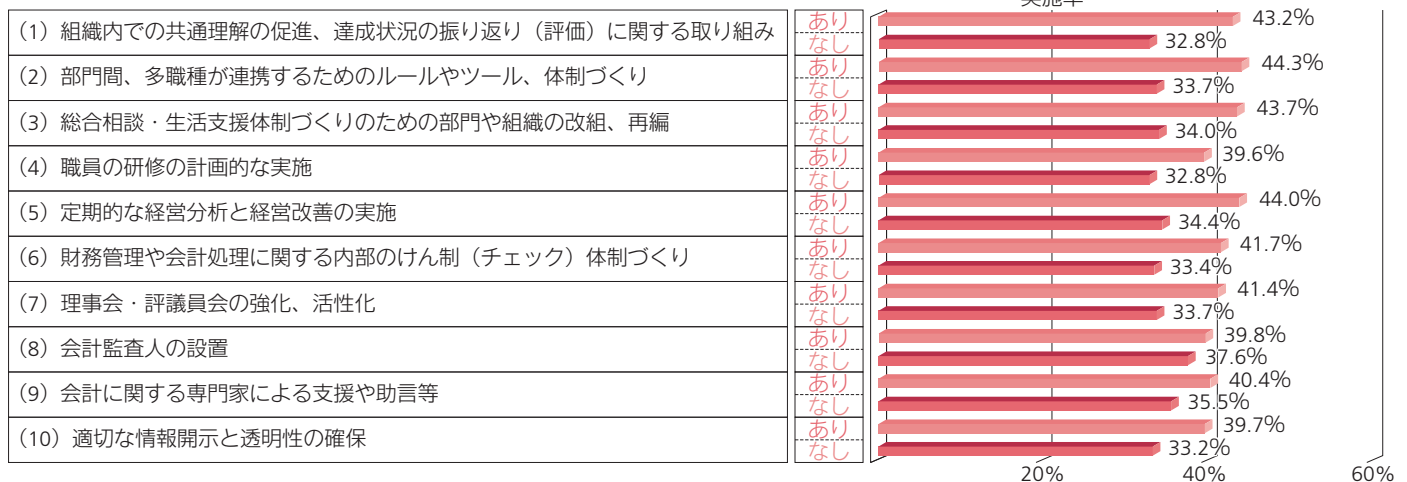
なかでも、事業・活動の関係では、「(2)部門間、多職種が連携するためのルールやツール、体制づくり」や「(3)総合相談・生活支援体制づくりのため

と経営改善の実施」、「(6)財務管理や会計処理に関する内部けん制(チェック)体制づくり」、「(7)理事会・評議員会の強化、活性化」が、それぞれ取り組み「あり」と「なし」の実施率のポイントの差に開きが出た(図表3、4)。アクションプランの推進では、組織・事業基盤やガバナンスの強化が深く関係しており、重要なポイントになっていることがわかった。

実施率が全体的に低調であった「2-2 相談・支援体制の強化(生活支援体制づくり)」と「3 地域づくりのための活動基盤整備」でも、「(2)部門間、多職種が連携するためのルールやツール、体制づくり」、「(1)組織内での共通理解の促進、達成状況の振り返り(評価)」に関する取り組み、「(3)総合相談・生活支援体制づくりのための部門や組織の改組、再編」において、取り組み「あり」と「なし」でポイントに差があり、やはり組織・事業基盤やガバナンスの強化との相関関係が強いことがわかった。

なお、「2-2 相談・支援体制の強化(生活支援体制づくり)」と「3 地域づくりのための活動基盤整備」については、社会福祉法人との連携・協働による実施率との相関関係に特徴がみられ、連携・協働「あり」の方が「なし」よりもポイントが高くなっている。このことから、社協の実践における弱みや課題克服の具体的な対応の一つと

図表 3 組織・事業基盤やガバナンスの強化に向けた主な取り組みと実施率



図表 4 実施率が高い社協の特徴（組織・事業基盤やガバナンスの強化に向けた主な取り組み（1）～（10）による実施率）

<b>〈事業・活動〉</b> ○部門間、多職種が連携するためのルールやツール、体制づくりを行っている ○総合相談・生活支援体制づくりのための部門や組織の改組、再編に取り組んでいる
<b>〈組織・経営〉</b> ○定期的な経営分析と経営改善を実施している ○財務管理や会計処理に関する内部けん制（チェック）体制づくりができている ○理事会・評議員会の活性化が図られている

して、施設等を経営する社会福祉法人との連携・協働の強化が効果的であると考えられる。

その他、特にポイントに開きがあったものとしては、「地域福祉計画」、「地域福祉活動計画」、「社協・発展強化計画」の策定状況別の実施率と、相談支援事業の実施状況別の実施率である。

計画の策定では、なかでも地域福祉活動計画において実施率に大きな差が出た。

相談支援事業とは、「権利擁護」、「地域包括支援」、「障害者相談支援」、「生活困窮者自立支援」の相談支援事業の実施の有無で比較したもので、なかでも権利擁護の相談支援事業を実施しているところは、実施していないところよりも、実施率に差が出た。

地域福祉活動計画は、地域住民の参画を得ながら各種組織・団体などが共通の目標をつくり、実践する民間の事業・活動の基礎的な計画であるため、

### 3. 今後の取り組みに向けて

本会では、市区町村段階の社協の基盤強化を図るため、都道府県・指定都市社協との連携のもと、社協の総合力を高めながら具体的な実践を展開していくことを支援・促進するため各種事業を推進していく。

本年度は、昨年度に引き続き、「強化方針チェックリスト」を実施・集計し、市区町村社協の取り組み強化に向けた支援を都道府県・指定都市社協と連携しながら取り組む予定である。

「強化方針チェックリスト」の集計については、全国、都道府県別、当該都道府県内の市区町村社協別の集計、さらに平成30年度に実施した市区町村社協においては自社協の結果について経年比較等ができるようにするなど、市区町村社協における事業・活動の具体

その策定は「強化方針」の推進と深い関係にあり、それが結果に現れたと思われる。

相談支援事業の「権利擁護」については、他の相談支援事業に比べ実施している総数が少なかったことに留意する必要があるが、社協本来の使命・役割からみても、今後、こうした相談支援を行うためのセンター機能を社協が保有することは重要になると考えられる。

# 日常生活自立支援事業の 今後の展開に向けて

～地域での暮らしを支える意思決定支援と権利擁護～

日常生活自立支援事業は、制度開始以来、着実に利用者数が増え、判断能力が不十分な人の地域生活を支える事業として定着している。さらに成年後見制度利用促進にかかる施策が推進されるなか、きめ細かな支援を行う本事業の有効性が改めてクローズアップされている。

本稿では、昨年度、全社協・地域福祉推進委員会「今後の権利擁護体制のあり方に関する検討委員会」にて実施した「平成 30 年度日常生活自立支援事業実態調査」（以下、「実態調査」）を踏まえ、今後の本事業の展開について考える。



## (1) 利用者数の推移

日常生活自立支援事業（以下、本事業）は、平成 30 年 3 月末時点の実利用者が 5 万 3 4 8 4 件にのぼり、内訳をみると、認知症高齢者等が 2 万 3 4 1 4 件（43・8％）と最も多く、次いで精神障害者等が 1 万 4 6 4 0 件（27・4％）、知的障害者等が 1 万 2 5 9 6 件（23・6％）となっている。特に精神障害者等については、10 年前（平成 19 年度）の実績と比較して実利用者数が 3・1 倍と大きく増加している。また、生活保護受給者の利用に関しては、平成 19 年度（3 0 5 8 件）と比較して 1・7 倍、新規契約者に占める割合も 35・6％（平成 19 年度）から 43・7％（平成 29 年度）に拡大している。一方、1 年間の新規契約件数は、平成 28 年度以降減少傾向にあり、利用者の高齢化等を背景とした終了件数の増加とあいまって、実利用者の伸びは鈍化している（図表 1）。

## (2) 実態調査からみる本事業の現状

本会では、本事業の実態を把握し、今後の展開のあり方等を検討することを目的に、平成 30 年 9 ～ 10 月に、全国の都道府県・指定都市社協、基幹的社協の協力を得て、「日常生活自立支援事業実態調査」を実施した。本調査では、専門員の体制や生活支援員の確保・育成の現状、成年後見制度や生活保護制度との連携、事業運営の財源の

## 1. 日常生活自立支援事業の現状と課題

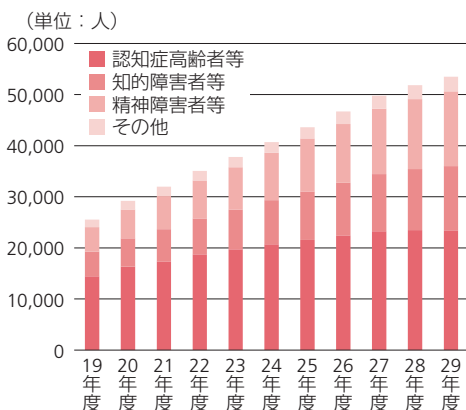
状況などについて実態把握を行った。調査結果のポイントは以下の通りである。

### ① 専門員の体制、業務負担

専門員の体制について、「本事業のニーズ（潜在的なニーズも含む）に対して不十分」と回答した社協は 54・1％と半数以上にのぼり、特に市区や利用者数が多い社協で体制不足が深刻化している状況が明らかになった。専門員の体制不足により生じている課題としては、「事業の積極的な広報や潜在的な利用者の掘り起こしができない」「生活支援員の活動支援や育成が十分に実施できない」などが多く挙がっており、「面接や利用契約手続きの対応に時間がかかり利用待機者がある」と回答した社協も 44・0％あった。

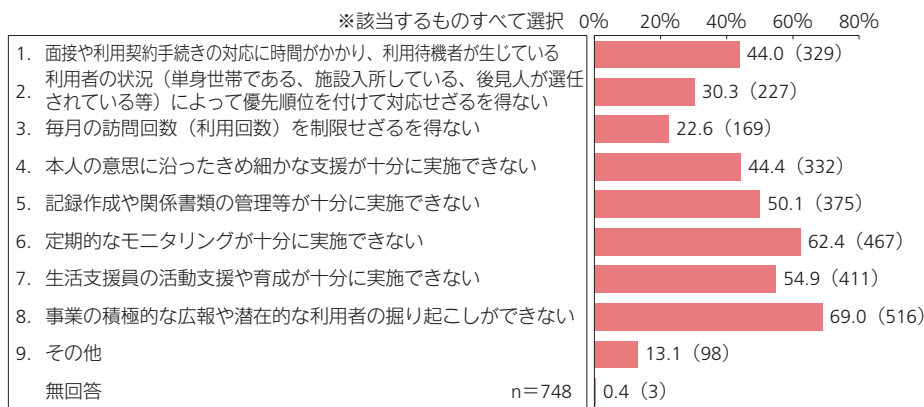
また、57・4％の社協において、担

図表 1 実利用者の状況





図表 2 専門員の体制不足により生じている課題



当生活支援員が決まっておらず専門員が直接支援しているケースがあると回答しており、直接支援しているケースがあるとは実利用者数の17・9%にのぼっている。生活支援員に任せることができないケースが一定程度あることで、専門員の業務負担が大きくなっている状況がうかがえる（図表2）。

②生活支援員の確保、活動支援  
全体では75・4%の社協が生活支援

員の確保に課題があると回答しており、市区部だけでなく町村部でも6割以上で課題がある。人数の確保もさることながら、「生活支援員として適性を備えた人材の確保」が課題であることが明らかになった。確保が困難な理由としては、「活動にともなう精神的負担が大きい」が40・0%と最も多く挙げられており、生活支援員の活動のバックアップの重要性が浮き彫りになった（図表3）。

③生活保護制度との連携

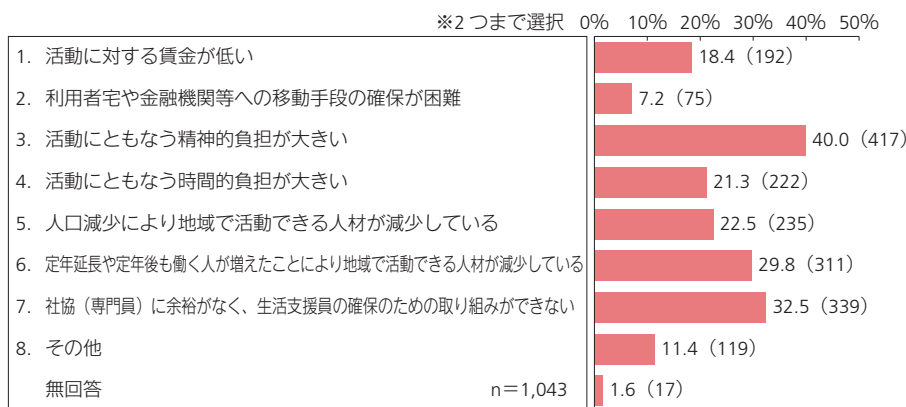
本事業の新規契約に占める生活保護受給者の割合は年々増加し、ケースワーカーとともに利用者に関わる場合も多くなっている。生活保護を受給している利用者への支援に関する課題について聞いたところ、「ケースワーカーと本事業の役割分担があいまい」（35・6%）であることや「担当ケースワーカーによって考え方や対応が異なる」（31・8%）「ケースワーカーから支出の管理（収入に見合わない支出の防止）について過剰な期待がある」（27・2%）が多く挙げられた。

④成年後見制度への移行、連携

「実態調査」では、43・5%の社協が、平成29年度の1年間に、本事業から成年後見制度に移行したケースがあると回答し、本事業が成年後見制度の入り口の役割を果たしていることが明らかになった。

一方で、社協（専門員）が成年後見制度の利用が適切と見立てているが、何らかの事情により申し立てにつな

図表 3 生活支援員の確保が困難な理由

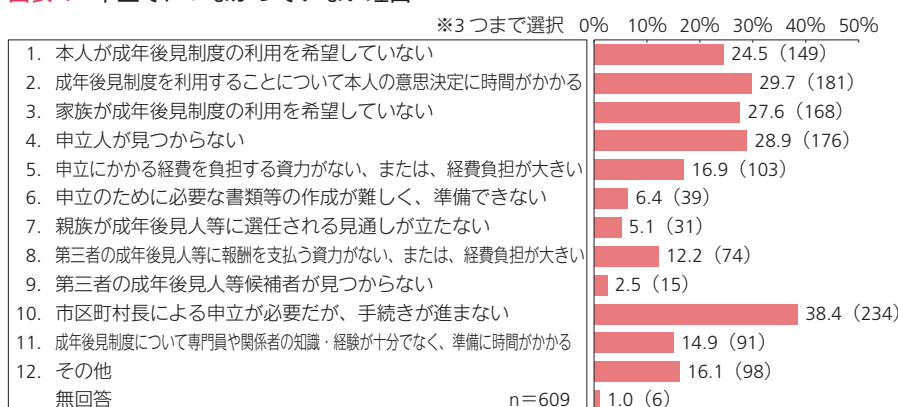


がっていないケースが約2千2百件あることが明らかになった。その要因としては、「市区町村長申立てが必要だが、手続きが進まない」（38・4%）が最も多い。その他、成年後見制度の利用について利用の意思決定に時間がかかることや申立人が見つからないことなどが多く挙げられた（図表4）。

⑤事業運営・財源確保

都道府県社協からの委託費と事業経費の収支差を聞いたところ、7割以上

図表 4 申立てにつながない理由



の社協において赤字となっており、46・7%の社協が不足分を補うために独自財源を繰り入れられていることが明らかになった。不足分の補填として市区町村の補助や助成を得ている社協もみられるが、全体としては「本事業に対して市区町村独自の補助をするなど積極的な支援がある」と回答した社協は19・9%にとどまっている。

## 2. 日常生活自立支援事業が果たしている役割と今後の事業の方向性

「実態調査」では、「本事業が果たしている役割や本事業特有の支援の効果」について自由記述形式で聞いており、さまざまな意見が寄せられた。報告書では、これらを踏まえて以下の4点に整理している。

- ① 本人の意思決定を支援する役割
- ② 複合的な生活課題を解決し、権利擁護を図る役割
- ③ 成年後見制度等の権利擁護支援への入り口の役割
- ④ 地域のネットワークをつくる役割

本事業に対しては、金銭管理サービスの期待が大きくなりがちであるが、単にそれだけを行う事業ではなく、判断能力が不十分な人であっても、自己決定に基づく適切な権利の行使ができるよう、意思決定を支援する事業であることを再確認することが必要である。

また、成年後見制度との関係では、判断能力の低下が少ない時期から本事業が関わり始めることで、必要な段階で円滑に成年後見制度につなげることができると、本事業の支援を通じて本人の意思や選好、これまでの暮らしなどを把握し、意思決定支援に資することができると、成年後見制度への橋渡しの役割が期待される。

さらに、本報告書では、地域福祉や成年後見制度に関する政策動向を踏まえて、本事業が今後も継続的に役割を

発揮していくために、次の3点を事業の方向性として提案した。

### 〈本事業の今後の方向性〉

- ① 成年後見制度の利用促進と本事業を一体的に展開することにより、地域における総合的な権利擁護体制を構築する。そのために、権利擁護センター等の設置および中核機関の受託を推進する。
- ② 各市町村において、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制のなかに権利擁護の課題への取り組みを位置づけ、体制整備を推進する。
- ③ 市町村が主体となつて日常生活自立支援事業を実施していくことを含め、事業実施主体のあり方について検討を行う。

改正社会福祉法に基づく包括的な支援体制の整備や成年後見制度利用促進施策（中核機関の設置等）を踏まえ、市町村段階において、成年後見制度や本事業を含む総合的な権利擁護体制をどのように構築するかが問われている。

各市町村社協においては、地域福祉計画や成年後見制度利用促進に関する市町村計画の策定プロセスに積極的に参画するなど、総合的な権利擁護体制の構築に向けて行政と協議を進めることが必要である。

## 3. 事業運営に関する課題と取り組みのヒント

報告書では、「実態調査」を踏まえて本事業の運営に関する課題を整理している。以下では、調査への自由回答で寄せられた、各社協でのさまざまな工夫を、「取り組みのヒント」として取り上げ、あわせて紹介する。

### ① 専門員の体制強化やバックアップ体制

① 各地域のニーズに応じた体制の強化  
専門員の体制不足により、利用待機などの課題が生じていることから、各地域の状況に応じた体制の強化を図る必要がある。そのため、各地域での本事業の需要量の見込みとそれに対して必要な体制を具体的に示し、公費負担を求めていく必要がある。成年後見制度利用促進にかかる市町村計画策定の際に、成年後見制度の利用ニーズとあわせて潜在的な利用者数を調査することも考えられる。

### ② 専門員の複数配置、チーム体制

専門員が孤立しないよう、兼務であっても複数配置したり、社協内の他の相談支援事業の担当者とも連携し、チームで対応できる体制をつくったりしていくことが必要である。また、成年後見制度利用促進の中核機関を受託し、相談受付やケース会議、担当職員の有成など、本事業と成年後見制度利用促進を一体的に実施することが効率的かつ効果的な支援にも有効と考えられる。

### ③ スーパービジョン体制の確保

精神障害のある人や依存症の問題を

かかえる人の利用が増加し、専門員が利用者との関わりや支援のあり方について悩む場面も多くなっていることから、社協内あるいは近隣市町村社協との連携等により、定期的にスーパービジョンが受けられる体制を確保することが期待される。また、都道府県・指定都市社協による支援や成年後見制度利用促進にかかる地域連携ネットワークの活用により、法律や医療の専門職から助言を得られる体制づくりが重要である。

### 🔍 取り組みのヒント（自由回答より）

- ・ 専門員と常勤の生活支援員で、月に1回ミーティングを行い、全員でケースについて情報共有を行っている。これにより、専門員がケースをかかえすぎることなく、相談し合える体制ができた。
- ・ 初期相談、契約に向けての相談、契約後の相談、と分けて業務を整理。特に初期相談については成年後見センターと連携し調整している。

### ② 関係機関との連携、役割分担

本事業の利用は、本人や家族からよりも福祉・保健・医療等の関係機関からの相談で契約につながるケースが多く、契約後の支援においてもこれらの関係機関との連携や役割分担が不可欠である。しかし、とすれば本人の希望の有無に関わらず関係機関から強く利用を勧められたり、金銭管理について



は専門員にすべて任せられてしまうなど、連携をめぐるさまざまな課題がある。より効果的な連携に向けて、まずは本事業の目的や支援対象者、支援の範囲などを適切に関係者に理解してもらうことが重要であり、例えば生活保護のケースワーカーとの連携についても、それぞれの役割や立場の違いを相互に理解することが連携の第一歩となる。

### 🔍 取り組みのヒント

・静岡県社協では、利用者向けとは別に、福祉関係者に向けて本事業のパンフレットを作成している。関係機関との初期段階における情報共有、連携が重要であるとの認識から「情報提供書」の様式を作成し、本事業につなぐ際には相談者の基本情報や本事業の利用を希望する理由などを記載してもらっている。

・横浜市社協では、生活保護受給者の利用契約が全体の6割を占めていることから、福祉事務所との連携強化に向けて、市健康福祉局生活支援課・福祉保健課（福祉事務所）と協議した。その結果、本事業と各区生活支援課（生活保護担当）との連携イメージを整理した資料を福祉事務所と連名で作成した。

### (3) 生活支援員の確保、活動支援

生活支援員の確保に関する具体的な工夫として、常駐型の生活支援員を配置し、活動の頻度を増やすことで専門員のサポートを強化している社協もみられる。住民が担う生活支援員活動の

意義は変わるものではないが、利用者のニーズの多様化・複雑化に対応し、生活支援員の雇用・活動の形態も検討していく必要がある。また、生活支援員の担い手確保については、多くの社協で課題となっている。工夫として、市民後見人の養成講座を開催して、その修了生に生活支援員の活動を担ってもらう取り組みがみられ、より幅広く人材の掘り起こしを行う方法として効果もあがっている。

### 🔍 取り組みのヒント(自由回答より)

・市民後見人育成養成の研修内容に日常生活自立支援事業に関する説明を盛り込み、修了者に声をかけて後見人を受任する前の段階で生活支援員を担ってもらっている。

・ボランティアなどの活動実績がある地域住民に活動を依頼した。熱心で協力的な生活支援員を確保することができた。

### (4) 成年後見制度への移行、連携

本人の状況に応じたきめ細かな支援のため、本事業と成年後見制度の連携をより密にし、本人にとってより適切な制度の選択、利用を促進することが必要とされている。成年後見制度への移行に関しては、本事業の利用者は、資産が少なく、申し立てができる親族もいないなど、市町村長申立てが必要な場合が多いため、市町村長申立てが円滑に行われるような市町村の体制整備が必要である。

また、後見の受け皿確保のため、社

協として、法人後見の受任体制を整備することや市民後見人の養成、活動支援を進めることが重要である。

### (5) 効率化と不正防止の取り組み強化

近年、本事業にかかる不祥事が複数発生しており、各社協において、不正を起させないための組織的な取り組みを事務局長はじめ管理者が先頭に立って徹底して行う必要がある。また、基幹の社協方式から全市区町村社協実施方式に転換が進むなかで、組織規模が小さい社協における内部けん制のあり方など、効率化的かつ効果的な業務管理のあり方を検討する必要がある。

### 🔍 取り組みのヒント(自由回答より)

・本事業についての内部監査を年1回以上行い、事務局長を含む管理職が、すべての通帳残高のほか、実際の預かり物とリストとの突き合わせを行っている。

・毎日、業務終了後に預かり物が元の状態に戻っているか確認する。

## 4. まとめ

認知症高齢者の増加や単身世帯の広がり、家族機能の低下など、社会の大きな変化が進むなか、判断能力が十分な人の暮らしを支えるための各市町村での仕組みづくりが急がれる。本事業が開始以来重視してきた「一人ひとりに寄り添う支援」を中核に、成年後見制度など関連制度と密接に連携しな

確認する職員も代えて対応しているほか、現金のチェックはランダムな日程で行っている。

### (6) 運営財源の確保、市区町村行政の理解や財政支援の拡大

本事業にかかる国庫補助基準算定基準額については、令和元年度、大幅な増額が図られたところであり、第一に、国庫補助基準額に沿った都道府県・指定都市補助の確保が喫緊の課題である。あわせて、包括的な支援体制の整備や成年後見制度利用促進施策を見据え、市区町村行政との関わりを広げていく必要がある。本事業が生活保護受給者の日常的な見守りに大きな役割を果たしていることや金銭管理の支援を通じて公共料金や税金の滞納を解消していることなど、市区町村にとっての財政的な効果もアピールしつつ、市区町村による財政支援を拡大していくことが求められる。

がら総合的な権利擁護体制の構築を進めていくことが求められる。

※報告書は、以下のホームページから全文ダウンロード可能  
「平成30年度日常生活自立支援事業実態調査報告書」  
<https://www.zcwvnet/調査研究報告一覧/>

実践から考える！

# 協働の中核

連載  
第4回

前号まで2回にわたり、「連携」の定義やプロセス、促進・阻害の各要因等について理解を深めてきました。まとめとなる本稿では、連携における多様性や関係の質、そして社協への期待を上原久氏からご寄稿をいただくとともに、川島ゆり子氏がポイントを解説します。

## 「連携」の意義③ 連携の未来図と社協への期待

社会福祉法人聖隷福祉事業団 浜松市生活自立相談支援センター 所長 上原 久

―前号からの続き―

### 2. 連携の阻害要因と促進要因

ある研究者は、連携の必要性が叫ばれながらもうまく機能しない状況について、「これまでのやり方では限界だ」という危機意識をもつことが何よりも重要だと指摘しています（\*1）。

前回の「1. 顔の見える関係」でもふれましたが、異なる職種がお互いを知り合う「場」があれば、相手の人柄や職種の専門性を知る機会が増え「連携のはじめの一步」につながります。会議の回数ではなく、内容（質）が重視されることはいうまでもありません。地域にはさまざまな職種や機関があ

ります。また、一つの職種でも、それを担う人も人柄もさまざまです。多職種・多機関の連携という考え方よりも「多様性のマネジメント」という考え方に立脚して「連携」を眺めてみるのも一案だと思います。

### 3. 連携の未来図

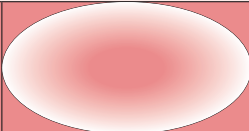
最後に連携のタイプとレベルを紹介しておきましょう。図表1の横軸「点」は個別の事業所、「線」は異なる事業所、「面」は複数の事業所が一体となっているイメージです。「点・連絡」の段階ではコミュニケーションが、「線・連携」ではコーディネートが、「面・統合」ではインテグレーションが重要だということ。縦軸には「点」↓

「線」↓「面」へと移行する際に求められる技術レベルが示されています。

連携の未来図は「インテグレーション」に向かうことです。インテグレーションとは、分離した状態にあるものを有機的に統合すること。有機的とは、組織（ここでは連携チーム）の雰囲気や緩やかで、しがらみも少なく、自由な雰囲気や組織をさします。また、文明化された規則は少なく、あっても拘束力は弱い。そのため、構成員は自らが何をするべきか考え、積極的にチームに参加している状態をさします。

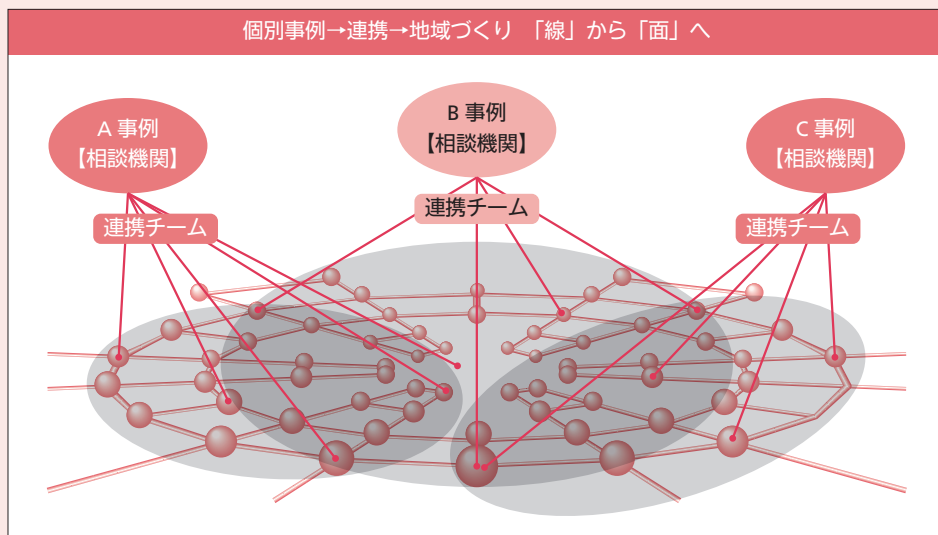
この状態が「その地域」にあるとすれば、自分にできる範囲で、互いが互いを支え合い、安心して暮らせる地域になることでしよう。これは「地域共生社会」の概念に通じるもので「障害者も健常者も、互いにそれぞれの価値を見出し、できる範囲で助け合える社会をつ

図表1 「連携」のタイプとレベル

レベル3	創発的なコラボレーション			
	知的な相互刺激、情報の練り上げ			
レベル2	役割を超えた活動			
	役割外（extra-role）行動、新規行動			
レベル1	メンバーの円滑な連携・協力			
	ホウレンソウ、情報共有、円満な人間関係			
<div>チームワークのレベル</div> <div>連携のタイプ</div>		I 連絡	II 連携	III 統合
		別個の組織	異なる組織	一つの組織
		随時の情報交換	定期的な業務提携	恒常的なつながり
		点	線	面
		コミュニケーション	コーディネーション	インテグレーション

出典：上原久/朝比奈ミカ『生活困窮者を支える連携のかたち』中央法規出版、p35、2017  
（古川久敬『チームマネジメント』日本経済新聞社、2004、p22/前田信雄『保健医療福祉の統合』勁草書房、1990、p14を参考に作成）

図表 2 連携の「線」から「面」への展開



出典：上原久/朝比奈ミカ『生活困窮者を支える連携のかたち』中央法規出版、p39、2017

くつていこう」という考え方です。複合的課題をかかえた相談者の支援を展開するとき、「連携」は欠かすことのできない手法です。しかし「連携」には技術が必要で、個別支援ばかりでなく、個別支援によって形成された地域資源が線や面となって機能することを意識することが大切です。その積み重ねこそが地域の課題解決力を高め、「地域づくり」につながるのではないで

しょうか。個別支援を展開した未来形として「地域づくり」があります。その側面から「連携」をとらえ直す時、さまざまな可能性がみえてくる気がします。

「連携」はある日突然に形成されるものではなく、明確な目的をもつ支援プロセスです。阻害要因を上手に回避しながら、相互に継続的なメンテナンスを行い、点↓線↓面への意識的な広がりをともなう過程です。連携の接着剤として機能するのは、相談者です。相談者を中心に地域の未来図をつくりあげることこそ、真の「地域づくり」活動につながるのではないのでしょうか。

#### 4. 連携に関する杜協への期待

以上3回にわたり、連携の意義について述べてきました。連携を依頼する側もされる側も、その定義や過程などについて再確認いただけたでしょうか。阻害要因をしっかりと認識しておけば、それを促進要因に応用することはそれほど難しいものではありません。前述した「点」から「線」への展開については、支援者側の認識次第で良し悪しが決まるといっても過言ではありません。

問題は、「線」から「面」への展開といえそうです(図表2)。これぞ地域福祉実践の要として活躍する社会福祉協議会の出番です。いうまでもなく「連携」や「地域づくり」は一朝一夕にできるものではありません。個々の実践の積み重ねこそ「顔の見える関係」をつくり、価値観を共有し得る関係へと発展するのではないかと思います。

#### 連携を構築するために「自分は何ができるのか」を考える

愛知教育大学 教授 川島 ゆり子

「連携とは単独ではなし得ないことを、共通の目的をもって取り組むプロセスである」という定義は、連携を考えるうえで重要なポイントになります。複雑にからみあつた地域生活課題をかかえる一人の人、あるいはその人たちの暮らしを支えるという共通の目的をもち、自身が担える役割や機能を明確にし、そのうえで限界も自覚することからでしか連携は生まれないのです。そういう意味で、連携構築をめざすということは、連携の相手を見つめるだけではなく、常に「自分は何ができるのか、

「地域づくり」へと発展してこそ、地域福祉実践のプロセスを経た成果物になると考えています。「個別支援」と「地域づくり」をつなぐ支援技法として「連携」は欠かせません。ここはまさに杜協の得意分野ではないかと考えています。単なる会議体を設けるばかりでなく、「個」を中心に据えた「連携」、その成果物としての「地域づくり」が開されることを期待しています。

#### 【参考文献】

\*1 中村洋『多職種間連携における2つの阻害要因と4つの促進要因』医療と社会、2014、vol. 24, No. 3, p211-212

何ができるのか」を問い直し続けることでもあります。

また、連携構築のプロセスにおいて、そこに参画する支援者自身も変容していくのではないのでしょうか。

地域生活課題の解決をめざすうえで、どうしても手が届かない部分がある時、それぞれの主体が自分の守備範囲から一歩とはいわなくても半歩ずつ踏み出していく、そうした境界線の越境が重なり合っていくことによって、単独ではなし得ない支援の拡がり展開されるのです。

社会福祉協議会が地域の協働の中心核を担うことが期待される今、内部の連携を含め、杜協組織のあり方を見つめ直せるか、境界線を越境できるかが問われているといえるでしょう。



# 社協活動 最前線

彦根市  
社会福祉協議会

## PDCA サイクルに基づく 計画的な地域福祉の推進と、 住民に身近な地区における 福祉活動の推進・支援



国宝に指定される彦根城の天守は、切妻・入母屋・唐破風を組み合わせた多彩な屋根や火灯窓が美しい。

彦根市社協では、小地域福祉活動計画である「学区（地区）住民福祉活動計画」を市内全19地区で策定している。また、市全域の「地域福祉推進計画」は、PDCA サイクルに基づき進行状況を定期的に評価し、事業を見直している。住民に身近な地区における福祉活動の推進・支援と、PDCA サイクルに基づく計画的な地域福祉の推進を行う彦根市社協取材した。

### 社協データ

【地域の状況】(平成31年3月現在)

人口 112,883人  
世帯数 47,911世帯  
高齢化率 24.7%

【社協の状況】(平成31年4月現在)

理事 10人  
評議員 16人  
監事 2人  
職員数 128人（正規職員69人、嘱託14名、非常勤45人）

### 【主な事業】

- 地域福祉活動計画推進事業
- 生活支援コーディネーター設置事業
- 見守り合い活動推進事業
- 子ども・若者支援事業
- 「我が事・丸ごと」の地域づくり推進事業（地域力強化・多機関連携の相談体制構築）
- 地域づくりボランティアセンター運営事業
- 地域福祉権利擁護事業
- 生活困窮者自立支援事業
- 権利擁護サポートセンター運営事業
- 介護保険・障害福祉サービス事業
- 地域包括支援センター運営事業
- 老人福祉センター運営事業
- 衣装貸付事業

彦根市社協（以下、市社協）は、平成27年に第一次彦根市地域福祉活動計画（以下、活動計画）を策定した。活動計画は、次の3つの計画で構成されている。①学区（地区）住民福祉活動計画（以下、住民福祉活動計画）は、住民の身近な地域ごとの課題等を踏まえたまちづくりや福祉活動について取りまとめている。②地域福祉推進計画（以下、推進計画）は、市域全体の地域福祉活動について取りまとめている。③基盤強化計画は、これらの地域福祉の推進を担う市社協の基盤強化の方向性を取りまとめている。このうち住民福祉活動計画は、市内の全19地区で策定されている。

### 小地域の計画策定プロセス そのものが地域福祉の基盤

「市社協が地域に入り込み、地域住民と話し合い、また地域住民が自らの地域のことを考えていく。そうした住民福祉活動計画の策定プロセスそのものが、彦根市の地域福祉の

基礎となりました」と森恵生地域福祉課長は振り返る。住民福祉活動計画の策定以前は、市社協に専任の地域担当職員は配置されておらず、各地域のなかに入り込んでいたとは言えなかった。

そのようななか、計画策定に向け、平成26年度からすべての地区において住民福祉懇談会（以下、懇談会）を開催することとした。「地区社協は全19地区に組織されていたので、まずは住民のより身近な存在である地区社協から住民や関係者に声をかけ、懇談会を開催しました」と森課長。懇談会では住民に自分たちの地域の魅力や課題について話し合ってもらい、何をどのように取り組んでいけるのかワークショップ形式で考えるようにした。懇談会は19地区合計で57回開催され、参加者はのべ747人にも及ぶ。懇談会には地域担当職員のみならず、在宅介護担当職員も含めすべての市社協の職員が必ず1名は参加し、各地域との関係

を構築していった。

このような努力が実を結び、平成26・27年度の2年間で全19地区の住民福祉活動計画が完成した。この策定プロセスが、地域住民同士が自らの地域のことを考え、話し合いをすることにつながっていったという。

市域全体を対象にした推進計画は福祉関係者、NPO関係者、行政機関職員、学識関係者等25名で構成されている活動計画の策定委員会が取りまとめた。市全体の計画を考えた時に必要な視点や課題等について懇談会で話し合われた内容を、集約して策定された。

### PDCAサイクルに基づき、 計画を評価・改善

彦根市の活動計画を語るうえでもう一つポイントになるのは、計画に基づく事業の進行管理をしたうえで計画の評価を行い、その評価を次年度の計画や予算に反映させている点である。住民福祉活動計画・推進計画・基盤強化計画の進行管理を行う

委員会としては新たに地域福祉推進委員会（以下、推進委員会）を設け、メンバーは推進計画の策定委員会の委員が基本となっている。

推進委員会は年に2回（6・2月頃）開催し、主に推進計画の評価を行う。また、各地区では住民福祉活動計画を推進・実行し、進捗状況を確認する推進会議が別に設置されており、各地区の住民福祉活動計画の進捗状況は推進委員会でも報告されている。

6月の推進委員会では、前年度の



住民福祉推進活動計画推進会議の様子

## 彦根市（滋賀県）

滋賀県の北東部の中心的な都市として栄えている。古くから近江国の交通の結節点であり、江戸時代は中山道の宿場町としてもにぎわった。国宝に指定される彦根城を中心とする歴史の町でもあり、城下町の面影を残した風情ある街並みが観光客からの人気も高い。彦根城のマスコット「ひこにゃん」は、ご当地キャラクターの元祖と言われている。

表1 「地域福祉活動計画」の計画年度における具体的なPDCAプロセス

年	項目	Plan (計画)	Do (実行)	Check (点検・評価)	Action (見直し・改善)
1~2年目	単年計画の 具体的展開	単年目標設定 単年度計画	活動展開	達成状況・成 果確認	次年度の活動展開に 活かす
3年目	単年計画の 具体的展開	単年目標設定 単年度計画	活動展開	達成状況・成 果確認	見直し結果を残 り2か年に反映
	活動計画の 中間見直し を含めた、 具体的展開	活動目標や事業 の見直し等(※) ◆2か年評価 ◆目標設定	活動展開	達成状況・成 果確認	見直し結果を残 り2か年に反映
4~5年目	単年計画の 具体的展開	単年目標設定 単年度計画	活動展開	達成状況・成 果確認	次期活動計画、次年 度の活動に活かす

計画の最終評価と、当年度の具体的な取り組み方を検討する。その後、12月頃に当年度の数値目標等の進捗状況について市社協が内部評価を行う。2月の推進委員会では、市社協が行った内部評価について意見をもらい、当年度で取り組むべき内容を確認する。推進計画は項目ごとに、目標設定やその評価をしやすいように、なるべく年度ごとの具体的な数値目

標を明記するようにしているという。数値目標の評価は、8割以上達成していればA、5〜7割ならB、5割以下はC、未達成ならDの4段階としている。数値目標がない項目は、達成できたらA、おおむね達成できたらB、未達成の場合はC、未実施の場合はDの4段階で評価する。このように「事業進行管理・評価シート」に基づき、市社協の内部評価と推進委員会の外部評価の2つの側面で進捗状況を確認している。

このような評価と振り返りを経て、策定から2年が経過した平成29年度には、推進計画の各項目の数値目標設定の中間見直しを行った(表1※)。年度ごとの数値目標についてすでに達成している項目についてはさらに高い数値目標を再設定した。一方、取り組み不振の項目についてはその課題を話し合い、その後の進め方を検討した。「地域福祉の取り組みは、達成度がわかりづらく、評価が困難です。計画をつくりっぱなしにせず、PDCAサイクルできちんと計画の進捗を管理することが、的確な地域福祉の推進につながります。また、住民とともにゼロからつくり上げてきた住民福祉活動計画策定のプロセスがあるからこそ、その集約である推進計画がきちんと遂行されているのだと思います。そのことが確実によりよい地域づ

くりにつながっているという自負もあります」と森課長はPDCAサイクルによる計画の進捗管理の重要性を指摘する。

### 計画の策定をきっかけに広がる住民主体の地域福祉活動

市社協では、平成28年度より生活支援体制整備事業における第2層の生活支援コーディネーターを配置し、現在7名が従事している。第2層の協議体の設置にあたっては、新たに

つくるのではなく、各地区にある推進会議を、第2層の協議体に位置づけてさまざまな協議を行っている。「地域のなかで住民同士が支え合い、地域力を高めるためには、住民が『やらされている』という感覚ではなく、主体的に自らの地域のことを考えていく必要があります。住民福祉活動計画はまさに住民が主体的に地域のことを考えて策定したものです。住民にしてみると、集まって自分たちの地域のことを協議するということは同じですから、既存の協議体を活かさない手はありません。行政にはその点を説明し、納得してもらいました」と、森課長は言う。

また、平成29年度より受託している「我が事・丸ごと」の地域づくり推進事業」では、地域力強化推進事業と多機関協働による包括的支援体制構築事業とともに市社協で受託しており、まさに住民の身近な圏域における地域生活課題を把握する場と

しても住民福祉活動計画の推進会議が活かされている。このように、住民福祉活動計画の策定のために住民同士で協議することが、現在の彦根市のさまざまな住民の主体的な活動につながっているといえる。

### 「見える社協」をめざして

「地域に入り込み、地域住民とともに汗を流し、各地域のことを考えていった策定プロセスを経て、地域住民と市社協の結びつきも強くなり、地域福祉の推進における市社協の役割や存在を意識してもらえるようになった」と、長崎敏雄事務局次長は実感語る。市社協の役割の認識を得た今では、「地域のためにこういうことをやりたい、どうしたらいいんだろう」という声が、住民から次々に寄せられてくると言う。「どうするかを一緒に考え、できる限り要望には応えるようにしています。大変なことも多いですが、住民とともに地域をつくっていくことが市社協の使命です。住民にとって『見える社協』であるためにがんばりたいと思います」と森課長は抱負を語る。

活動計画を地域の人たちとつくり上げ、その進捗状況を一緒に見守っているからこそ、彦根市社協の活動が住民たちにとって「見えるもの」になり、「頼れる存在」となっている。地域福祉の推進役として、彦根市社協の存在意義は今後もますます高まっていくことだろう。



# 災害発生

〜そのとき、社協はこう乗り越えた〜

平成28年4月16日午前1時25分に発生した熊本地震（本震）では、熊本県西原村で震度7を記録し、死傷者を出す人的被害をはじめ家屋・建物にも甚大な被害を受けた。西原村社会福祉協議会（以下、村社協）では、災害ボランティアセンター（以下、災害VC）の設置運営とともに、急きょ「福祉避難所の運営」の対応にあたった。本稿では、福祉避難所運営の経緯や直面した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①

西原村社会福祉協議会 事務局次長 藤森 一徳

#### 突然の福祉避難所の設置運営

発災後、村社協が管理運営する福祉センターに急いで駆けつけるとライフラインは寸断され、館内は足の踏み場もないほどの状況となっていた。そこへ、地域の消防団から「近隣の要配慮者の方々を学校のグラウンドには避難させられないため、このセンターで受け入れてもらえないか」との要請があった。何とか集まった職員数名で、館内から使用できるベッドを引きずり出し、玄関先や駐車場に簡易テントを張って受け入れを行った。思い起こせば、これが福祉避難所の始まりだった。

本来、福祉避難所の設置運営については行政と村内の高齢者福祉施設間で協定が結ばれていたが、施設も大きな被害を受け、避難所設置はおろか入所高齢者の継続利用も厳しく、全面閉鎖せざるを得ない状態となっていた。

夜明けとともに村内の被害状況がわかってきたが、大きな余震が幾度となく続いたため、館内には入れない。電気・水道が使えないなか、少しばかりの食材をかき集め、炊き出しを行った。

発災から2日めには、村社協の関係役員全員の安否や状況確認ができ、幸い人的被害はなかったが、自宅が全壊や大規模半壊などの被害を受け、す

ぐに参集できない職員も多かった。

そのようななか、行政より正式に福祉避難所の開設依頼があったが、行政も職員不足により、運営のための担当職員の派遣はされなかった。また、村内に残る使用可能な施設が福祉センターだけということで、建物の耐震性や安全性などの指定要件を十分に確認できないまま進めるしかなかった。

#### 人員不足のままでの要配慮者の受け入れ

福祉センターは、元々通所系の施設だったため宿泊機能がなく設備や資機材等が不足していた。このため村内の閉鎖中の施設や福祉用具業者からベッドやマットレスを借り、応急的に福祉避難所としての機能を整えた。一方、災害VCの設置・立ち上げも急務であったため、限られた人員で福祉避難所をどのように並行して運営していくのが、大きな課題であった。

福祉避難所の体制は、通所および訪問介護、居宅介護支援事業所の職員を中心に24時間3交代制で対応するよう調整したが、人員不足のため、要配慮者の避難を受け入れる際、できる限りその家族も同伴で避難してもらうことを依頼し、受け入れを行った。結果的にこのことが福祉避難所の運営に好影響を与えることになった。

#### 手探り状態の福祉避難所運営

家族等の協力を得たことで、福祉避難所の運営に、互助的な見守りや話し

相手、掃除の手伝いなど避難生活における生活環境の向上やコミュニケーションなどの効果が生まれた。このことで危機的状況を乗り越えたと感じている。

震災前、災害VCの設置運営については職員全体で訓練等を実施しており、共通認識が図られていたが、福祉避難所の運営については、訓練の経験やマニュアル等もなく、どう運営するか認識も薄かった。そのため、実際の現場では応急的に情報を集めながら進めるしかなかった。また当初は、福祉避難所の開設を周知することも難しく、要配慮者や福祉サービス利用者の安否確認時や、一般の避難所訪問時に避難生活が難しい方の情報を得ながら必要に応じて受け入れを行った。

福祉避難所運営の長期化が予測されるなか、地元職員の疲労も重なってきた。人員不足のため外部からの応援支援を求めたくても、どこにどう依頼すべきかわからない状況だった。

このように、村社協として、福祉避難所を運営せざるを得ない状況のなか、運営面の課題が多かったのが事実である。

次号では、実際に運営して感じた課題を整理して報告する。



福祉避難所での炊き出し



## 地域福祉推進委員会 「2019 年度会議・研修開催日程」変更のお知らせ

以下の会議・研修の開催日程が変更（赤字部分）となりましたので再掲します。ご確認をお願いします。全日程表は地域福祉部ホームページ（<https://www.zcwvc.net/>）にも掲載しています。

### 2019 年度会議・研修開催日程

〔全社協地域福祉部・地域福祉推進委員会〕

名 称	開催日	会 場
都道府県・指定都市社協 部・課・所長会議	4 月 25～26 日	全社協灘尾ホール他
都道府県・指定都市社協 地域福祉推進担当部・課・所長会議	4 月 25～26 日	全社協灘尾ホール他
都道府県・指定都市社協 ボランティアセンター所長会議	4 月 26 日	全社協灘尾ホール
都道府県・指定都市社協 災害ボランティア等に関する情報共有会議	4 月 26 日	全社協灘尾ホール
地域福祉推進委員会総会	5 月 22 日	全社協会議室
全国ホームヘルパー協議会 協議員セミナー	5 月 16 日	全社協会議室
日常生活自立支援事業担当部・課・所長会議	6 月 3 日	全社協会議室
日常生活自立支援事業 専門員実践力強化研修会 I	7 月 17～18 日	全社協灘尾ホール他
全国福祉教育推進員研修（仮称）*	10 月 22～23 日	全社協灘尾ホール他
都道府県・指定都市社協 福祉教育担当者連絡会議	10 月 23 日	全社協会議室
社協活動全国会議	8 月 29～30 日	全社協灘尾ホール他
地域生活支援ワーカー（地域福祉コーディネーター）リーダー研修会	9 月 5～6 日	東京都内
生活支援コーディネーター研究協議会	10 月 15 日	全社協灘尾ホール
支え合いをひろげる住民主体の生活支援フォーラム	10 月 16 日	全社協灘尾ホール他
社協・生活支援活動強化セミナー（仮称）〈東日本〉	11 月 19～20 日	全社協灘尾ホール他
社協・生活支援活動強化セミナー（仮称）〈西日本〉	未定	未定
全国ホームヘルパー協議会 ホームヘルプの質を高める研修会	12 月 12～13 日	全社協会議室
ボランティア全国フォーラム 2019（仮称）	12 月 14～15 日	全社協灘尾ホール他
災害ボランティアセンター運営者研修	未定（1 回開催予定）	未定

### 2020 年

都道府県・指定都市社協 災害ボランティアセンター担当者連絡会議	1 月 17 日	全社協会議室
日常生活自立支援事業 専門員実践力強化研修会 II	1 月 29～31 日	口フォス湘南
住民参加型在宅福祉サービス全国連絡会総会	2 月 19 日	全社協会議室
社協経営基盤強化セミナー（仮称）	2 月 25～26 日	全社協灘尾ホール他

（2019 年 5 月 31 日現在）

\*全国福祉教育推進員研修（仮称）とは、これまで開催していた全国福祉教育推進セミナーの新しい名称です。

## 全国社会福祉協議会 地域福祉部 2019 年度 職員体制

全社協地域福祉部の 2019 年度職員体制をお知らせします。今年度は下記のメンバーで業務に取り組んで参りますので、どうぞよろしくお願いいたします。

部 長 高橋 良太  
副部長 平井 庸元  
副部長 水谷 詩帆  
部 員 森山 小槇

部 員 三輪波留加  
部 員 赤坂 聡太  
部 員 根岸 泰之  
出向職員 吉田 伊織

2019 年 4 | 5 月号 令和元年 5 月 31 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

昨年度は 1 年間、静岡県の社会福祉法人に出向していました。現場でのさまざまな経験を積んだ出向から戻ってきたいまは、慌ただしい日々を過ごしています。

自分のことはさておき、社会福祉を取り巻く環境が大きく変化するとともに、元号も平成から令和へと変

わりました。社会の変化から置いてきぼりにされないように、日ごろから本や新聞を読む習慣をつけたいと思います。

本会地域福祉部も新たな体制となりました。今年度も、NORMA 社協情報をよろしくお願いいたします。（赤）

## いま、贈りたいコトバ

社協職員へのエール

第11回

た お なお き  
田尾直樹氏 (元京都府社会福祉協議会 事務局長)

1976年、京都府社会福祉協議会入職。14年間にわたり市町村社協関係業務を担当し、地域福祉課長、福祉部長等を歴任後、2008年より事務局長。2016年に退職、同年より立命館大学産業社会学部教授。京都女子大学非常勤講師、一般社団法人京都社会福祉士会綱紀委員、社会福祉法人京都聴覚言語障害者福祉協会評議員選任解任委員会委員。

今号は、2016年まで京都府社会福祉協議会で事務局長を務め、現在は立命館大学教授、また京都女子大学非常勤講師として主に社会福祉士養成教育に携わっている田尾直樹さんからご寄稿いただきました。

## 「住民主体の運動体社協」との出会い

私が京都府社協に就職した1976年当時は、1962年の『社協基本要項』がいわば「社協の憲法」としてドッシリと存在し、1973年の『市区町村社協活動強化要項』が「住民主体の原則」と「運動体社協」を再確認した流れが基調としてあった時代でした。京都府社協は、この路線の具体化として『京都府下市町村社協強化の課題』（住民主体の運動体社協へ）という指針を掲げて府内市町村社協の組織・活動・財政、各方面の基盤強化を推し進めていました。

とりわけ未法人社協の法人化が大きな課題で、この頃に全国の社協が取り組んだ市町村社協の法制化をめざす運動とあいまって、足かけ10年後の1985年に、全国で3番目に法人化100%を達成したことを記憶しています。1983年に法制化が実現した全国署名運動は、今思い出してもワクワク感に満ちた楽しい仕事でした。

## 「社協の岐路」から新たな展開へ

1976年に『これからの社会福祉一低成長下におけるそのあり方』が出され、これを受けるかたちで『市区町村社協のあり方に関する試案』が「在宅福祉サービスがこれからの社協にとって最も重要な活動」と打ち出します。国・地方自治体の財政危機のもと、在宅福祉の課題が新たな社会問題として叫ばれはじめ、同時に社協のあり方（活動路線）への問い直しが行われ、全国で熱い議論が交わされていきました。就職間もない私は、近畿ブロックの会議での上司・先輩たちの激しい議論に圧倒されたことを思い出します。

1979年の『在宅福祉サービスの戦略』から1980年代の曲折を経て、1992年『新・社協基本要項』、1994年「事業型社協」推進の指針へと社協の活動方向が＜協議体＞＜運動体＞＜事業体＞三位一体の総合推進へと展開していきませんが、この時期の一連の“路線論争”とこれを受けた全国の社協の真剣な模索と歩みは、今をも問いかける社協の財産だと思います。

2000年の介護保険の激流は＜組織化とサービスの統合＞を社協の課題とし、今日に至ります。

## 社協が担うべき役割、社協職員へのエール

退職後に市町村社協職員を対象に社協の歴史を話す機会があった時、先に書いたようなお話をしたところ、中堅職員から「運動体なんて初めて聞いた」と言われびっくりさせられたことがあります。地域福祉を推進する中核機関として（その区域に一つしかない＝センター機能を持つ）社協の根っこと立ち位置をいつも問い直しながら、「個と地域の一体的支援」（岩間伸之先生）によるケアリングコミュニティの構築をめざす各地域固有のソーシャルワーク実践が期待されていると思います。

いま社会福祉士課程で学ぶ学生の演習授業では“意思決定支援”にこだわり、社協実習に送り出す学生の事前学習の一つには、「社協職員行動原則—私たちがめざす職員像—」（全社協）を示しています。社協事業・活動領域の拡大のなかで、ともすれば見失いがちになる社協職員のアイデンティティー確立のため、共有すべき課題やあり方を自ら内外に問うている社協職員の姿を学生に伝えたいからです。葛藤しつつ奮闘している全国の社協職員の皆さん！応援しています！