

大阪府内市町村社協 発展強化指針

～これからの地域福祉を推進するために～



大阪府市町村社会福祉協議会連合会
社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会

目 次

はじめに

第1章 現代の福祉を巡る状況と社協

- 1 福祉を巡る状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
- 2 社協を取り巻く情勢・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
- 3 社協の可能性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6

第2章 これからの地域福祉の推進と大阪府内市町村社協の果たすべき役割

- 1 これからの地域福祉の展開・・・・・・・・・・・・・・ 8
- 2 地域福祉を総合的に推進するための社協発展強化指針・・・・・・・・ 9

第3章 市町村社協における具体的取組み

- 1 発展強化指針1 地域の総合力を引き出す社協・・・・・・ 14
～地域福祉の総合的推進を行う～
- 2 発展強化指針2 地域に開かれた社協・・・・・・・・・・・・ 29
～地域福祉の総合的推進ができる組織に～
- 3 発展強化指針3 自ら提案し、行動する社協・・・・・・ 35
～社協の方向性を明示し、理解、共感、支持を得る～

おわりに

参考資料

はじめに

市町村社会福祉協議会（以下社協）の発展強化指針については、これまで2回まとめられています。1回目は昭和59年度（昭和60年2月）で、市町村社協が昭和58年に法制化されたことを契機に、「法制化にふさわしい社協」を目標としながら、市町村社協の組織構成など基盤強化に重点を置いた指針を策定しました。

2回目は、国のゴールドプラン（平成元年）による在宅福祉サービスの大幅な拡充や福祉8法と社会福祉事業法の改正、全社協による「新・社協基本要項」（平成4年）が策定されるなど、福祉を巡る環境の激変のなかにおいて、平成9年、「事業・活動の総合的展開」と「社協らしい事業活動展開の徹底化」を基軸とした発展方向について論議を深めました。

このたび、12年ぶりの指針の策定に取り組むことになった背景として、平成12年の社会福祉法や介護保険制度の施行を始め、指定管理者制度の導入や、社会福祉法人のあり方への見直し、地域分権の動き、「新たな公共」の提唱など社協を巡るめまぐるしい情勢変化があります。また社会・経済状況等の変化に伴う地域福祉課題の深刻化やNPO等活動の担い手の多様化が広がるなか、地域福祉の推進団体としての社協への期待と関心が高まってきたことがあります。

このようななか、大阪では平成21年度、41の市町村社協による連合会組織を設立し、連合体としての力を結集しながらさまざまな課題に対応し、今後の社協の発展強化をめざしていくことが提起されました。その具体化のひとつとして指針の検討がスタートしました。

とくに大阪では、地区福祉委員会を中心とする小地域活動や当事者組織への支援、コミュニティソーシャルワーカー配置促進事業や社会貢献事業等による個別支援の取り組み、組織構成会員制度の導入や地域貢献委員会の設置など独自の実践を全国に発信してきましたが、そのなかで大きな成果を生み出す一方、時代のニーズに沿った新たな展開の見直しも求められています。

指針をまとめるにあたっては、検討委員会での議論はもとより、各市町村社協への聞き取りやアンケート、また全体フォーラムでの課題共有に努める中で、社協のあるべき将来像としてのキーワードを模索してきました。「地域の総合力を引き出す社協」「地域に開かれた社協」「自ら提案し、行動する社協」、そのなかで大阪がこだわってきた事業・活動をどう活かしていくのか、社協関係者においてさらなる論議が深まるとともに、社協をとりまく危機感や焦燥感に屈せず、果敢な事業展開につながることを願ってやみません。

大阪府市町村社会福祉協議会連合会
会長 辻村 一男

第 1 章

現代の福祉を巡る状況と社協

1 福祉を巡る状況

【複雑、深刻化する現代の福祉・生活課題】

「無縁社会」という言葉が代表するように、現代の福祉・生活課題は従来に加え、孤立、孤独や貧困を背景とした自殺や孤独死、児童や障がい者、高齢者の虐待など非常に深刻化してきています。これは本人からSOSが出しにくいという状況に加え、このような課題に対して公と民の役割分担の不明確さなども相まって、既存の制度での対応が困難かつ地域の支えあいも届きにくい状況を生みだしています。

また個々の抱える課題は「要介護者の親と障がい児を抱えている」や「DVを受けている親に非行の子どもがいる」、「雇用形態の多様化や失業・貧困問題」など複雑・複合化していく傾向の中で、従来の制度や支援者だけではその人や家庭を支えることは困難になってきています。

さらに、ホームレス課題や外国人課題などに代表されるような近年の社会的排除の課題は、公的サービスだけでは十分に対応できない生活課題を含むことがあることに加え、課題に対する地域の理解が十分進んでいないことなどが複合的に関連して起こっています。

このように現代の課題は今までの制度や、従来の支えあいの仕組みだけでは対応できない福祉・生活課題として浮き彫りになってきています。

【制度の充実と地域福祉への期待】

このようななか、まずは支援制度のさらなる充実と、課題を中心に制度を柔軟に運用できるように仕組みを整えることが必要になります。

その上で、制度では対応できない部分については、あらためて住民組織、民生委員・児童委員、福祉施設等の関係者、ボランティア・NPO等の社会福祉関係者及び学校や企業など地域の様々な団体と協働して相談・支援体制を構築するという地域での総合的な支えあいの仕組みづくりが求められています。

大阪府内の社協においてはコミュニティワークを基盤に、住民主体の原則に基づいた小地域ネットワークを地区福祉委員会を中心としながら推進してきました。さらに近年ではコミュニティソーシャルワーカー（以下CSW）や他団体との連携の中で個別支援から地域支援への展開の実践を積み重ねてきました。また地域福祉活動計画の作成など多くの団体との協働、連携のもと地域福祉を推進してきました。

これからは地域福祉が総合的に推進されていくことへの期待がますます高まる中、社協はこのような基盤をもとに地域福祉の推進役としてその役割、機能を十分に発揮することが求められています。

2 社協を取り巻く情勢

【今、社協に必要とされること】

2000年以降、今まで以上に社協を取り巻く環境は急速に変化してきました。その個々の内容については前述の通りですが、それは社協にとって危機的な状況であるとともに、あらたな社協のあり方についての可能性も内包しています。

こうした状況は一見多様ですが、それは大きく3つにまとめることができます。第1に地域福祉の本格展開、第2に財源を中心とする資源の緊迫化、第3に分権化のますますの進展です。これらは単一の課題解決ではなく、総合的な対応が迫られています。それも、技術論的、表層的なレベルではなく、社協の存在レベルからの再生的対応が必要となってきます。

【地域福祉の本格展開】

まず、地域福祉の本格展開に関しては、2000年以降「地域福祉の主流化」と表現されています。社会福祉法には地域福祉の推進が掲げられ、生活の場での福祉の向上がめざされています。また同法では、社協を地域福祉の推進団体として位置づけています。この意味するところは、社協は地域福祉を推進していく期待がかけられていると同時に、その推進の責務も負っているということです。ということをお案すれば、社協は自らの活動・事業だけを追求するというだけでは終われない、社協は地域福祉の推進という観点から自らを評価し、律することが求められています。社協がどのような組織でどのようなことを行うのか、という直接的な評価にとどまらず、その結果、地域福祉が推進できているかどうか問われるということです。地域福祉の本格的な展開は、社協が求めてきたものでもありますが、それは同時に、社協に対してその役割を果たせるかどうかを迫っているのです。

【活動資源・基盤のゆらぎ】

第2の資源問題、特に財源については、これまで公的財源に大きく依存してきた社協にとって政府の財政難の影響は大きいものです。社協が公的な財源に依存している問題についてはこれまでも指摘されてきました。ところが現在、各市町村の財政は全般的に極めて厳しくなっており、事業仕分けなどの手法を使って財政の抜本的な検討が進む中で、社協にとってもこれまでの段階を越えて深刻な課題となっています。地域福祉実践に様々な主体がかかわる状況下で、社協が公的な財源を保障される特別な存在であり続けられるのかどうか、そのこと自体が問われかねない状況になりつつあります。他方で、共同募金や会費をはじめとする民間の資金に関しては、その拡大のための工夫も行われていますが、社協を支える中心的な財源までにはなりえていません。

また資金面ばかりでなく、これまで社協が基盤としてきた自治会等地域組織の弱体化が指摘され、社協を支える組織的資源、人材という面での不安が内在し、あるいは住民や他の団体からの社協に対する支持という資源についてもその広がりに関して問題を抱えています。

【急速な分権化の進行】

第3の分権化については2種類のものがあります。中央から地方へというタテ型の分権化と、官から民へというヨコ型の分権化です。それが相まって進行し、現在では小地域レベルへ分権化が到達してきています。介護保険により、多様な事業者による在宅福祉サービスの提供がなされるようになりました。介護保険事業を行っている社協はこの意味では他の事業者と競合する一事業者です。また様々なNPOが地域で立ち上がるなかで、まちづくり系、あるいは中間支援型のNPOも生まれてきています。さらには、地域内分権の進行によって、小地域活動があらたな組織によって担われるようになる可能性があります。これらの動きは社協の地域活動、

コミュニティワークに影響を及ぼしてきます。分権化の進展は、地域福祉にとっては望ましい状況を生み出す可能性が大きいですが、社協にとってはより困難な条件を形成する要因ともなりえます。

これまで見てきた地域福祉の本格展開、資源問題、分権化の進行は、これからの地域福祉の方向を示しています。つまり「公的財源を中心とする資源が制約され、分権化という条件の上で地域福祉をいかに推進していくか」という課題となってきます。

3 社協の可能性

【社協自らの存在証明】

このことは、社協のあり方を根本から揺るがすことにつながっていきます。

そこで問われているものは、特定の事業、組織というレベルではなく、社協の存在自体です。社協にとって極めて厳しい状況下で、社協は自らの存在証明を求められています。社協がなぜ必要なのかを社協自身が明らかにしていかななくてはなりません。これにどのように応えていくのか。現況は社協の存続に関わる危機ということが出来ますが、逆にこの機に社協の新たな可能性を展望することもできます。

【関係者から認められる社協ならではの地域福祉を推進】

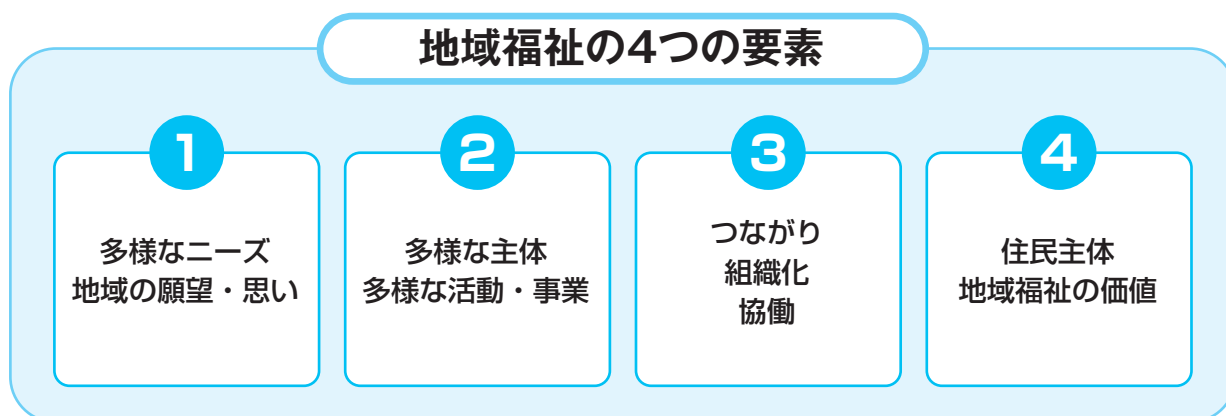
その起点となるものが、社協は地域福祉を推進する団体、ということにあります。社協が真に地域福祉を推進していく団体であるということが認められれば、社協の存在価値を示すことができます。もちろんこれまでも社協は地域福祉を推進してきた、と言うことはできます。社協結成以来、長い歴史の中で様々な実践が積み重ねられてきました。しかし、それは社協が何をしてきたのかという自己言及であり、それが住民、行政、他の諸団体等、周囲からの評価と重なっているかどうかは疑問が残ります。いま、必要となってきたことは社協がどのように主張するのかということにとどまらない。実際に地域福祉を推進していくこと、そしてそのことについて客観的な評価、周囲からの認知を得ていくことです。ここでは評価軸が自己から、外部へと転換しています。地域福祉を推進していくために社協は、どのような事業・活動を行い、どのような組織であるべきなのかを示して、実行することがこの危機を乗り越えていく可能性となります。

第 2 章

これからの地域福祉の推進と 大阪府内市町村社協の 果たすべき役割

1 これからの地域福祉の展開

これから地域分権化が進む時代の地域福祉の骨格には4つの要素が考えられます。それは多様なニーズを基盤に、それに対する多様な主体による多様な活動・事業があり、その動きが単体でなくつながっていくことで相乗効果を生み、地域という次元に対応してきます。また、その個々の動きやつながりが地域福祉の価値や住民主体の原則に立脚することで、分権的状況での地域福祉が構築されると考えられます。



1. 多様なニーズ、地域の願望・思い

地域では多様なニーズが生まれています。地域全体でどのようなニーズがあるのかを把握する必要があります。また、地域に住む人たちの様々な願望や思いもあります。

2. 多様な主体、多様な活動・事業

現在は多様な主体が地域福祉実践に参入しています。社協、社会福祉法人ばかりでなく、住民、NPO、ボランティア、コミュニティ協議会、企業等々、多様な活動・事業の展開があります。ここには、助け合い活動、ケアサービス、ソーシャルワーク（個別支援、地域支援）、権利擁護、ソーシャルアクション、他制度内・制度外の事業等様々な内容が入ります。こうした状況は分権化された社会の特徴です。

3. つながり、組織化、協働

地域の多様な主体、また、多様な活動・事業が個々に存在したり、単発で行われたりするのではなく、それにつながりをつくっていきます。そこには、活動や事業などの機能的なつながりと、主体（組織、団体）と主体の実体的なつながりがあります。個別支援と地域支援を結ぶことは機能的なつながりであり、そこでワーカーとワーカー、あるいは組織と組織が連携していくのは実体的なつながりです。

4. 住民主体、地域福祉の価値

上記のような活動・事業やそのつながりが、どのような考えで行われていくべきか、その

答えを導き出す理念が「住民主体」です。具体的には、地域で情報を共有し、合意形成を図り、意思決定をしていく一連のシステムです。これにより活動・事業やつながりに地域福祉の価値が生まれてくるのです。

2 地域福祉を総合的に推進するための社協発展強化指針

このようななか、地域福祉を総合的に推進していくためには、社協が高い公共性と民間性を発揮し、その役割や機能を十分に発揮しなければなりません。

それは社協が地域福祉の全てを行うということではありません。社協は限られた資源しかもっていないので、できることはそれに条件づけられています。またそれぞれの地域の状況も異なります。

そこで、それぞれ置かれている地域福祉の状況の最もクリティカルな部分に関わり、地域福祉総体の推進が図れるようにしていくことが重要になります。つまり社協の資源や活動・事業の熟慮された傾斜集中方式（戦略的投入）をしていかななくてはなりません。

そのためには、地域福祉の全体像と現状を把握・分析し、社協ができることを検討し、地域福祉を総合的に推進するために意思決定できることが求められています。

このように今後社協が地域福祉を総合的に推進するために、以下の3点を市町村社協の発展強化指針として取組みを進めていきます。

発展強化指針 1

地域の総合力を引き出す社協

～地域福祉の総合的推進を行う～

総合的なニーズ把握、地域のアセスメント

地域全体にどのようなニーズがあるのかを総合的にアセスメントし、社協自らも必要があればその担い手として活動・事業を行います。それだけでなく他の主体の行う活動・事業を支援していくことが求められます。さらには、対応できていないニーズがある場合に新たな活動・事業を興していくといった先導的役割が期待されています。ここには、ケアサービス、ボランティア、個別支援、制度内・制度外の様々な内容が含まれます。

多様な主体、多様な活動・事業の展開

このように、今後ますます地域全体の多様なニーズに基づき「多様な主体による、多様な活動・事業」が展開されていくことでしょう。「新たな公共^{*1}」の創出が期待されているなか、社協や行政と共にこれらの活動主体が「公共」という理念においてどのような立場で位置付けられ、役割を担っていくべきなのか、今後のあるべき地域福祉の推進という観点から掘り下げていく必要があります。

つながり・組織化・協働

しかし、「地域の多様な主体」、「多様な活動・事業」が個々に存在し、実践されているのではなく、地域福祉に関わる主体者同士、つながりをつくっていかなくてはなりません。そしてそれらの活動や事業のつながりが、地域福祉の価値や住民目線で取り組まれていくためには、社協が得意としてきた「組織化する力」や、プラットフォーム機能による「協働の力」をこれまで以上に発揮していくこと、公民双方に対してその意義を十分に盛り込んだ提案をしていく主体としての役割が求められます。

社協ならではのコミュニティワークの展開

このような社協の総合力を引き出していくためには、社協がこれまで多くの実践を通して蓄積してきたコミュニティワークの展開が一層求められます。コミュニティワークの手法や実践は、社協以外の活動やワーカーによっても行われていますが、共通の課題を有する当事者ニーズの組織化や、ボランティア・専門機関等あらゆる支援者・関係者の組織化、そして、地域住民全体の課題として共有化し、地域づくりへの機運を醸成していくための働きかけは、社協ならではのコミュニティワークだと言えます。

これまで個別支援への取組みが弱かった社協が、その実践力を高めてきている一方、地域の組織化につなげていくことや、地域から発信していく運動体としてのアクションが弱まってきていることは、昨今、内外から指摘されているところです。この原点に立ち返り、地域の組織化を基盤とした社協の総合力の発揮が期待されます。

発展強化指針 2

地域に開かれた社協

～地域福祉の総合的推進ができる組織に～

多様な主体、活動、事業との協働により、地域福祉の総合的推進を実現していくためには、「地域福祉の総合的コーディネーター」としての組織のあり方、組織を支えるトップリーダーや役員の方の力量の向上が不可欠です。

社協は、社協の立場に立った地域福祉ではなく、市民全体のための地域福祉推進の立場に立ち、その取りまとめ役として、だれもがいつでも参画できるように、開かれた組織であることが求められるのです。

自ら提案し、行動する社協

～社協の方向性を明示し、理解、共感、支持を得る～

セーフティネットの構築は本来行政の責任においてなされるべきものですが、地域分権や行政改革の中で公のあり方が大きく変化し、現状のセーフティネットでは十分な対応ができない、無縁社会に代表されるような課題が増えているなか、その解決のため、「新たな公共」の創出への期待が高まっています。つまりこれからの地域福祉の展開においては、公民の連携、役割分担をより明確にしていくことが重要になってきます。

そこで、社協は高い公益性をもつ民間組織として「新たな公共」の中心的役割を担い、地域福祉全体の課題解決のために、公民及び民間同士が相互補完的に機能するよう、課題解決に向けた議論から取組み支援までを一体的に提案していける市町村の唯一の組織としての役割を果たしていかななくてはなりません。

また、社協はこれまで住民の福祉活動の支援や当事者の組織化、支援するボランティアの組織化等に取り組んできました。今後も、住民目線で地域全体のニーズを把握（地域分析）、課題を解決するための仕組みを創出（組織化、ネットワークの構築）、制度化へと展開していく取組みを強化していくことが必要です。

そのため、コミュニティワークを基盤とした課題解決への提案力（住民や諸団体、行政等に対する）への期待は今後ますます大きくなり、これからの社協としてその強化が求められます。このような地域福祉をトータルコーディネート（総合的に推進）していくことこそがこれからの社協のめざす姿であり、行政と協働する対等なパートナーとしての位置づけを確固たるものとするにもつながります。

※1 新たな公共

従来の「行政によりもっぱら担われてきた公共」に対し、住民・事業者・行政の協働によって課題を解決していくものであり、地域を構成するみんなが手を携え担っていく公共の考え方。

第 3 章

市町村社協における具体的取組み

地域の総合力を引き出す社協

～地域福祉の総合的推進を行う～

コミュニティワークの強化

【小地域活動の充実をめざした地区福祉委員会の活動・機能の強化】

現代の複雑多様化する地域福祉課題が無縁社会の影響を大きく受けるなか、今後の小地域活動への期待がますます大きくなっている。そのため、主要な活動主体である地区福祉委員会の機能・役割の充実が急務である。

◀ これからの取り組み

1) 現代課題に対応した小地域ネットワーク活動の展開

① 孤立、孤独等に対する小地域ネットワーク活動の強化

- 地域とのかかわりを持ちにくい人や、今まで対象と考えていなかった人などに対して、福祉・生活課題を中心にその対象を拡大する
- 対象拡大にともない地域のあらゆる機関と連携を広げ、ネットワークの強化に取り組み、小地域ネットワーク活動を発展させる

2) 地区福祉委員会への支援

① 地区福祉委員会のあり方を検討する

- 現代の福祉・生活課題にあった小地域ネットワーク活動を展開するため、地区福祉委員会あり方検討会等を設置し、地区福祉委員会の役割及び機能の再整理を行う
- 委員構成の拡充及び他団体との連携、協働の推進、活動エリアの見直し等について検討するなど参画しやすい仕組みを工夫し、総合的な福祉コミュニティの基盤としての役割を強化する
- 個別援助活動の強化として、身近な地域で住民による相談窓口を設けるなど、住民自らが課題を発見し、行政・社協・CSWなどの専門職へつなぎ、課題解決ができる仕組み・体制を強化する
- グループ援助活動は、様々な地域住民が参加できるようサロンの活動内容の検討や参加しやすいエリアの設定、分野を横断したサロン等を実施し、個別ニーズの把握や安否確認、情報共有、社会参加の促進等の機能強化を図る

②地区福祉委員会の活動基盤強化

- 孤立、孤独、虐待やひきこもり、外国人支援などの新たな社会課題に対応すべく相談機能の強化を図る
- 相談機能や調査により地域のニーズを把握し、住民自らが地域に必要な活動について考え、その実現に向けた地区活動計画を作成する
- 日常的な経費を確保しつつ、先駆的な取組みに対して十分活動資金が配分されるような仕組みを検討する
- 日常的な活動の場として、地域住民が参加しやすい開催場所の設定や事務局機能を備えた拠点を確保する
- 地区福祉委員会の役割・成果を発信するための広報を強化する

▶この間の取り組み

- ◇大阪の地域福祉活動の特徴は、小地域を中心とした地域組織化活動の展開であり、その活動主体として全国に先駆け昭和30年代から組織化されてきた地区福祉委員会は、この10年間でほぼ100%に近い組織化を果たしています。
- ◇平成に入り、先進地区を中心に広がり始めた「小地域ネットワーク活動」は、平成10年度からスタートした府の単費補助が一層の後押しとなって、段階的に府内一円で取り組まれていきました。
- ◇これにより、地区福祉委員会の設置促進と、個別支援のためのネットワークづくりや専門家・関係機関との連携につながりました。また、「個別支援」という新たな取組みを通して、地域住民が地域課題を共有化したり、活動への理解や参加を促す契機ともなりました。
- ◇このように、小地域ネットワーク活動を中心に地区福祉委員会活動の活性化が図られ、多くの成果を生み出しましたが、高齢者だけでなく、障がい者や子育て中の親など、支援対象者が広がるとともに、ボランティアの高齢化が進むにつれ、担い手不足と次の後継者の養成が今日、喫緊の課題となっています。
- ◇さらに、小地域ネットワーク活動の活動資金である府補助金が、平成21年度より市町村への交付金という形に再構築されたことにより、市町村の考え方が反映されるようになることが危惧されるなか、小地域ネットワーク活動の新たな発展的展開と成果をどう見せていくか、市民にどう理解を深めていくかが大きな課題となっています。
- ◇一方、多様な地域課題に対し、地区福祉委員会以外の法人組織（＝NPO法人）を立ち上げる動きや、地域分権の流れのなかで、行政主導によるまちづくりのための協議組織（＝コミュニティ協議会）の設置が広がってきており、地区福祉委員会との位置づけ、役割・機能のあり方の整理が必要となってきました。このことは地区福祉委員会の今後のあり方を含め、小地域圏域のなかで地域福祉の推進をどのように描いていくのかについて、社協として問われているのだといえます。

行政の地域分権化及び行政組織のスリム化のもと、行政主導によるまちづくりのための協働組織（まちづくり協議会、コミュニティ協議会など）が全国的に徐々に広がりを見せています。

府内でも既にいくつかの自治体で組織化されてはいますが、その形態は一律ではなく、自治体によってさまざまです。たとえば個人を対象に公募して組織化し、そこで配分予算の用途を協議して提案する形態。また、地区福祉委員会が福祉部会等、一参画団体として組織的に位置付けられる形態、あるいは自治会やNPO等が参加した組織体として地区福祉委員会とは全く別組織としての形態などがあります。

取組みについては小地域活動に近い内容であったり、それを地区福祉委員会等が担っていることも多く、混同されないよう一定の整理が必要となっています。ただ、本来社協や地区福祉委員会の取組みは福祉課題だけでなく、生活環境も含めてだれもが安心して暮らし続けられるまちづくりを行ってきた経緯を考えると、地域福祉を推進するにあたって行政と社協、地区福祉委員会の関係性や役割を改めて整理し、財源のあり方も含めて協議することが重要です。

行政の地域福祉財源と地区福祉委員会のノウハウ、社協の支援、さまざまな活動主体との連携協働のもと、地域の実情に柔軟に応じたまちづくりの推進が求められています。

【当事者及び支援者の組織化、ネットワークの構築】

同じ悩みを持つ当事者同士がつながることで、孤立を生まない環境をつくり出すとともに、地域社会に対して課題提起することにより、個々の課題を社会化していく。当事者ニーズを組織化し、課題解決に結びつけていくという社協ならではの地域組織化活動として推進する。

◀ これからの取り組み

1) 新たな当事者組織の創出

- 小地域ネットワーク活動や関係機関と連携し、マイノリティの課題を発掘する
- 当事者やその家族等の組織化を行うと同時に課題の社会化に取り組む
- 当事者への個別の支援ネットワークを形成し、具体的な課題解決を図る
- 当事者の人数が少なかったり、サービスを提供する体制が整わない場合は、市町村域を越えて、その仕組みを構築する
- 未整備で利用できる制度や機関が無い場合は、当事者の声を関係機関・行政へ発信し、解決に向けた協議の場を設定する
- 施策が当事者の参加によってその後も拡充強化・改善が図られるよう努める
- 当事者のエンパワメントにつながるよう組織運営を常に工夫する

2) 当事者組織への支援の充実

- 介護者の会、ひとり暮らし老人の会等の既存組織の基盤強化を図るため、会の役割・意義について、地区福祉委員会やボランティア、事業所等関係機関に広報・周知する
- サービス利用者の利益保護のための活動（苦情相談やサービスの質向上）を強化する
- 行政等関係機関と連携し、徘徊SOSネットワークの構築や認知症サポーター養成への取り組み等、新たな社会資源を生み出していく

3) 当事者の主体性を支援するための支援者の育成、組織化の強化

- 当事者と共に課題を考えることができる多様な支援ボランティアの組織化と育成を図る
- 当事者を支援する専門機関、団体のネットワーク及び企業や商工会等福祉分野を越えた支援団体のネットワークを構築する

▶ この間の取り組み

◇小地域ネットワーク活動とともに、大阪の地域福祉活動のもうひとつの特徴として、当事者組織の育成と、当事者支援を核とした活動の展開があります。代表的なのは、昭和53年に

茨木市で第1号が誕生した「ひとり暮らし老人の会」、昭和58年に枚方市から結成が始まった「老人介護者（家族）の会」です。特に「老人介護者（家族）の会」は、平成8年に府レベルの連絡組織を結成し、府域を対象とした活動展開が行われてきました。一方枚方市では昭和57年に「父子福祉会」も結成されましたが、前者2団体はマジョリティであり府内レベルで組織化が広がったことに対して、父子福祉会は府内の連鎖的組織化までにはいたりませんでした。

- ◇当事者組織の存在は、一人暮らしの生活・健康上の不安や悩み、介護における日常の困難や精神的な悩みなど、個人的課題とされていた問題を地域社会全体で考え、解決していく問題へと社会化する大きな起爆剤となってきました。また、当事者の会への支援を通して、支援ボランティアの組織化や、専門職・専門機関の組織化が図られてきたのも大阪の実践の特徴です。
- ◇また、地域福祉計画や地域福祉活動計画など、委員会や検討の場に参画することによって、さまざまなサービス、施策に当事者の声を反映してきました。
- ◇しかしながら、介護保険制度が導入された前後から、次第にその勢いが衰え始めました。背景としては、当事者自身の高齢化による会運営の困難さ、さらに、小地域ネットワーク活動を中心とした見守り支援の広がりのなか、サロン活動など交流の場や相談支援が充実し、当事者の会の集まりとの差や必要性が明確に出せなくなってきたこと、とくに介護者の会においては、介護保険制度により一定のサービス提供やケアマネジャー等による相談支援を得られるようになり、会の存在意義が見出せなくなって解散に至る事例が増えてきています。
- ◇会活動の停滞については、単に会員自身の意識の問題だけではなく、当事者組織だからこそ提言していける強みを活かし、新たな発展に向けての会活動や運営手法の見直しなど、市町村社協の支援のあり方が問われているといえるでしょう。

【ボランティア・市民活動の促進と参画の仕組みづくり】

社協がめざす地域福祉の推進においては、より多くの住民や団体が参画していくことでその地域の福祉の向上につなげるといった「高福祉・高参加」の取組みが重要。そのためにボランティア・市民活動センターの機能を中心に、様々な参画の場、活動を支える仕組みを創り出し、担い手を発掘・育成していく。

◀ これからの取り組み

1) 地域全体の福祉意識の向上及び参画へ向けた取組み強化

① 新たな活動主体の発掘

- 学生・社会人などの若い年代層や定年退職者などの主体的な地域活動やボランティアへの参画を促すためにも、活動へのきっかけづくりや具体的な参加の場を提供する
- あらゆる年代層や団体を対象とした福祉教育の充実を図り、福祉への関心を高めることで、人材の発掘につなげる
- ボランティア・市民活動センターを社協の最前線（フロント）として位置づけ、福祉分野を越えたネットワークを構築し、新たな活動を創出する

② さまざまな参画の仕組みの創出

- 住民の意識の変化や多様化するニーズに応えるためにも、様々な参加の形態やプログラムを開発する
- 多様な活動形態での生活支援サービスなどを生み出し、「福祉活動への住民参加の支援」を推進する
- 企業の社会貢献活動やCSR活動を促進すると同時に、それぞれの企業活動を活かして地域福祉活動に参加できる仕組みを提案していく

2) 活動を支える仕組みの充実

① 中間支援組織機能の発揮

- 具体的な活動の開発・支援、ネットワーク化などが常時行えるよう、専門職であるボランティアコーディネーターを配置する
- 活動にかかる具体的支援については、ファンドの創設や助成制度の活用、他支援組織との協働などを通して支援手段の拡大に取り組む
- 「市民参加と協働のまちづくり」の実現に向けて、多様な中間支援組織が効果的に連携できるようプラットフォームの役割機能を拡充する

▶この間の取り組み

- ◇ボランティア元年と言われた阪神・淡路大震災以降のボランティア・市民活動の広まりのなか、市町村においても多様な活動主体による市民活動が誕生していきました。市町村社協では、それらボランティア・市民活動に参画する窓口としてボランティアセンターを設置し、ニーズと活動のつなぎや活動グループの養成、広報活動、福祉教育の推進等を行ってきました。
- ◇なかでも、小地域ごとに地域ボランティアを養成し、地区福祉委員会活動と連携する市町村、町内会単位で小地域ネットワーク活動の支援ボランティアを養成する地区、小学校区単位で開設する「なんでも相談」窓口など、地域に密着したボランティアの広がりをみせています。
- ◇一方、有償・非営利の住民参加型活動団体が徐々に誕生するなか、地域課題にに応じていく新たな担い手としてその広がりが期待され、平成15年に府域の連絡会が誕生しました。また、NPO法人もこの10年間で、府内で急増（平成22年4月現在で約3,000）してきましたが、有償や経営という手法に対する違和感が払拭できず、無償を原則とするボランティア活動者との連携がなかなかすすんできませんでした。
- ◇このようななか、社協の理事、評議員への就任や市町村の地域福祉計画、地域福祉活動計画の委員としてボランティアやNPOの参加を実現していくことによって、その活動への理解が少しずつ進みつつあります。
- ◇また、従来の地区福祉委員会活動の中から、あるいはその活動メンバーが中心となってまちづくりを目的としたNPOを生み出す実践も生まれてきました（自治型福祉NPO）。平成16年に池田市の伏尾台地区、羽曳野市の羽曳が丘地区で誕生し、新たな地域活動の形態として注目され、NPO活動への理解も広がってきています。
- ◇活動形態の多様化により、民間の中間支援組織や行政による市民活動支援センター、社会起業家やソーシャルビジネス、コミュニティビジネスなどテーマ型の支援組織も生まれてきています。これら組織との関係については、枚方市社協のように3団体の中間支援組織による交流の場を定例化している例もありますが、他市においてはまだまだ連携が進んでいない状況です。
- ◇今後、NPOの認証事務の市町村移譲が進められていくことから、新たな市民活動・組織への積極的な支援や養成をしていくことがますます求められます。企業、学生、団塊の世代、PTAを始め、新たな活動者の発掘と参画の仕組みを創っていくことが大きな課題です。

個別支援の充実及び地域支援への展開・推進

【制度で対応しにくいニーズへの支援、制度内サービスの強化】

要援護者の生活を支えるためには、制度内によるサービスと制度外の住民参加型在宅福祉サービスなどを総合的に組み合わせた展開が必要。社協は、これまで培ってきた地域組織化活動を活かし、総合的な在宅福祉サービスの充実をめざすとともに、住民や地区福祉委員、民生委員、関係機関、事業所等と連携しながら地域社会における支えあいのシステム化を構築する。特に、CSWと地域包括支援センターについては、個別支援と地域支援をつなぐ要としての役割が期待される。

◀ これからの取り組み

1) 在宅福祉サービスの充実

① 制度で対応しにくいニーズに応える取組み強化

- 関係機関と連携し、地域のあらゆる住民の個別の生活ニーズに応えるため、住民参加型在宅福祉サービスや有償活動など、多様な「支える仕組み」を創出する
- 多様な活動形態における担い手の養成に取組み、より多くの住民が地域福祉活動に「参加できる仕組み」を拡充していく

② 社協特性を活かした介護保険事業・障がい者福祉サービス等の展開

- 社協事業、関係機関、住民参加型在宅福祉サービス等と連携し、地域や制度とつながっていない要援護者の発見・掘り起こしを積極的に行い、総合的支援を展開する
- 市町村域においてサービス量が不足し、地域生活に支障をきたすような状況があればその実施及び体制の確保に努める
- キャリアパスモデルを構築し、福祉業界における長期人材養成に取り組むとともに、事業所連絡会の組織化、専門職同士のネットワーク化を図り地域におけるサービスの質の向上をめざす
- 社協の相談・連絡・調整機能を活かし、専門職や事業所と地域（地区福祉委員や民生委員、住民参加型在宅福祉サービス等）をつなぐ役割を強化する

2) 福祉サービス利用支援の充実

① 権利擁護への取組み強化

- 地域のあらゆる機関や団体、住民に対して日常生活自立支援事業を周知徹底し、その連携のもと対象者を発掘・支援につなげる
- 今後の支援対象者の増加に備え、日常生活自立支援事業から成年後見制度まで円滑につなげるために、他専門職との連携を強化する。そのうえで、公共性・公益性の高い社協が法人後見に取組んだり、市民後見人の育成に積極的に関わることで、だれもが安心して

て住み続けられる地域づくりの実現をめざす

②生活福祉資金貸付事業による自立支援機能を強化

- 関係機関とのネットワークを活かして、連絡協議会などを立ち上げ、経済的支援のみならず住まいや就労支援等、地域における個人の自立した生活につなげていく
- 制度を柔軟に活用し、新しい福祉課題・生活課題への相談・支援機能を強化する

3) 個別支援と地域支援の総合的展開

① CSW の機能強化

- 地区福祉委員、民生委員、関係機関・団体との連携により、地域における見守り・発見・つなぎ機能の強化及び社会資源の開発を行い、制度の狭間にあるニーズに対応する体制をつくる
- 広域での支援体制を構築していくため、地域福祉計画等行政施策への具体的提案を積極的に行う
- 市町村域での CSW の連携強化と資質向上を図るため、事例検討や連絡会の設置をすすめる

②地域包括支援センターの機能強化

- 小地域ネットワーク活動等と連携し、総合相談機能を強化するなど、社協が地域包括支援センターを設置する強みを最大限に発揮する
- 地域包括支援センターでキャッチしたニーズを社協全体で共有し、事業展開につなげる仕組みを構築する
- 市町村内の地域包括支援センターの基幹的機能を担い、専門職のネットワーク化、社会資源の開発等、先導的な役割を果たす
- 社協が地域包括支援センターを設置しない場合でも、市町村内の地域包括支援センターと十分連携を図り、ニーズの総合的把握・解決につなげると同時に、介護予防や制度の周知、認知症に対する理解促進等を積極的にすすめ、「高齢になっても安心して暮らせるまちづくり」への取組みを強化する

▶この間の取り組み

◇インフォーマルサービスとしては、有償・非営利による住民参加型在宅福祉サービス団体の実践が各市町村で誕生し始め、家事支援、移送等、日常生活において支援を必要とする人への個別支援が行われてきました。介護保険等、制度内では対応できない狭間の支援を担うとともに、先駆的・柔軟な取組みで、地域課題を顕在化する役割も果たしてきました。

- ◇平成9年、「意思能力にハンディキャップをもつ知的障がい者、認知症高齢者、精神障がい者等のための権利擁護」の取組みとして、「大阪後見支援センター」が開設したのち、平成11年10月から、国庫補助事業としてスタート。大阪府内においては、現在すべての市町村社協で「日常生活自立支援事業」として取り組まれています。地域住民のみならず、施設入所者にも支援対象を拡大したり、対象者把握や支援過程において、地区福祉委員会や民生委員、地域ボランティア等との連携により継続的な支援を可能にするなど、日常の地域福祉活動と連動させながら展開してきたのは大阪の特徴といえます。
- ◇権利擁護に取り組む以前は、地域組織活動を中心に展開してきた社協にとって、初めて個別支援に取り組む機能を保有したことにより、コミュニティソーシャルワークとしての能力を高めていく契機ともなりました。しかし、対象者支援の実績が少ない地域に対し、待機者を生み出している市もあり、その背景として、待機者を解消するための専門員、支援員の体制の整備、そのための府・国補助金のあり方等、制度上の見直しが急がれます。
- ◇社協における個別支援の実践をさらに推進した事業として、地域包括支援センターの取組みがあります。平成18年に施行された改正介護保険法において新設されて以降、府内では現在17社協が受託しています。これらの事業を効率的・効果的に展開していくためには、介護サービスのみならず、地域の保健・福祉・医療サービスやボランティア活動、その他インフォーマルサービス等との有機的な連携が不可欠なことから、これまでさまざまな社会資源との連携により地域福祉活動を進めてきた社協の役割が期待されているところです。
- ◇4年目を迎えた現状としては、介護予防プランに関する業務の比重が高く、包括ケアの取組みが不十分であるという現場の声があります。また複数のセンターが存在する中での社協のリーダーシップのあり方、職員体制、社協が受託した場合でも、社協組織でのセンター業務の位置付けが定まっておらず、社協の地域福祉推進部門との連携がとりにくいという課題が明らかになっています。そのようななかでも、困難事例ケースへの対応について、地域ケア会議での検討や地域関係者との連携、社協CSWや日常生活自立支援事業担当等、個別支援に取り組む担当者との共有化を図りながら、解決をめざす実践が蓄積されてきています。
- ◇CSW配置促進事業は、平成16年度から大阪府の単費補助事業として、7市町に9名の配置から始まりました。実施主体は市町村とし、現在30社協で受託しています。社協はこれまで、小地域ネットワーク活動を通して、地域支援を基盤に個別ケースにも対応してきましたが、より継続的な解決につなげていくには社協のコミュニティワーカーと連携し、その連続性の上に立って支援していく体制が必要でした。個別支援活動に起点をおいたCSWの配置により、これまでの地域支援と個別支援が相互につながり、制度の狭間にあるニーズにも対応していく実践が飛躍的に広がっていきました。
- ◇平成21年度からは、地域福祉関係事業の交付金化により、CSW事業の補助金もそのなかで算定されるようになったことで、CSWの配置促進に影響が出てくるのが危惧されますが、実践を重ねるなかで、さまざまな地域資源をつなぐ、地域福祉推進の重要な担い手であ

るとの認識が深まってきています。今後、市町村が地域福祉計画にもその役割の必要性を強調しているとおり、一層の配置の広がりや継続的な補助支援が望まれます。課題としては、市町村ごとに受託団体が異なることから、力量に格差が生じており、地域とのつなぎ役としての社協のリーダーシップが期待されます。

◇介護保険事業の取組みについては、平成12年から社協もその一事業者として参入し、全国的に取組みが広がっていきました。大阪では平成22年度で21社協が実施し、12年度当初と比較しても、若干の新規・撤退の入れ替わりがあるものの、ほぼ変化はなく、全国平均値に比べても実施数は低くなっています。事業を通して自主財源の確保や、サービス提供を通じたニーズ把握、社協の存在感を市民にアピールしていくことなどが期待されてきました。しかしながら、民間事業者の参入増等を背景に、経営の困難化が著しくなり、撤退する（あるいは予定）社協も出てきています。

◇一方で、この10年間において、他の事業者も対象としにくい困難ケースへの対応など、地域資源をバックとした社協の強みを活かしたサービスの提供や、他の事業者との連絡会の設置など、横の連携を図りつつ、市内全体としてのサービスの向上に努めてきた社協もあります。

◇介護保険制度施行から10年目を迎え、制度の見直しに向けた検討が行われています。当該市町村が介護保険事業において社協に期待する内容も変化し続けるなか、今後の事業展開については撤退も含め、新たな取捨選択が求められる局面が出てくると考えられます。いずれにせよ、重要な自主財源確保の柱として収益優先の運営では社協本体への誤解を生むことになりかねません。それぞれの地域性とニーズの中身、サービスの充足状況を注視しつつ、社協だからこそ提供できるサービスの質の保持と、地域で暮らし続けることをどう支えていくかという視点が求められます。

広域での展開強化

【地域福祉活動計画及び総合支援ネットワークの充実】

地域福祉を総合的に展開するためには個別支援や地域支援の取組みをさらに広域で展開し、新たな仕組みや組織化活動、多様な団体とのネットワークをつくることでより大きな動きにつなげていく

◀ これからの取り組み

1) 地域福祉計画及び地域福祉活動計画による地域福祉の推進

① 地域福祉活動計画の充実強化

- 社協の活動計画に留まらず、市域全体の地域福祉を推進するための計画として、行政の地域福祉計画との連携・協働を図りながら、地域福祉に関するあらゆる関係機関・団体、地域住民の主体的な参画により、多くのニーズや声を集め、計画に反映させる
- 計画策定や改定そのものが地域福祉実践ととらえ、策定プロセスを重視することで、関係機関との協働や、地域力の向上を図ることができるという視点で計画を見直す
- 小地域での実践である地区の活動計画等との連動を十分に図る

② 調査・研究機能の強化

- 定期的に福祉課題や住民意識の調査を実施し、それを地域診断等の専門的観点をもって分析し、対応策の提案を行う
- 複雑多様な福祉課題に対しては社協だけでなく、関係専門機関とともにその研究を行うことで課題共有と役割分担を明確にする

③ 地域福祉計画との連携及び社協の役割の明確化

- 計画の中で社協の役割と、その専門職であるコミュニティワーカーの専門性の発揮が地域福祉推進に必須であると明確に位置づける
- コミュニティワーカーの人件費の公費補助のルール化に向けて取り組む

2) 総合調整機能の充実

- 市町村内での一体的な連携体制を構築し、他団体と連携した重層的支援の展開につなげる
- 重層的な支援が円滑に行えるよう、相互の連携や調整の総合的な相談窓口として市町村社協はその中心的な役割を果たす
- 市町村社協のネットワークを活かし、市町村エリアを越えた広域的な連携を構築する

3) 支援ネットワークの構築及び仕組みの充実

①地域貢献委員会の設置及び具体的取組みの充実

- 地域貢献委員会の意義と役割を理解し、全市町村でその設置を進める
- 災害時の福祉避難所の課題など具体的課題解決に向けた取組みを推進する

②災害支援ネットワークの構築及び連携の強化

- 被災時に地域における多様な団体が協働できるように、分野を横断した災害支援ネットワークを構築する
- 要援護者支援を中心とした情報共有のネットワークの構築に取り組む
- 災害時のボランティア活動の要として、災害ボランティアセンターの定期的なシミュレーションの実施等による活動基盤強化に取り組む

4) 広報活動の充実

- だれもが安心して地域で暮らし続けるために、先進的・創造的な取組みについて広報などを通じて積極的に発信し、さらなる地域福祉活動の推進を図る
- だれもが親しみやすく、わかりやすい社協をめざし、様々な場所や団体と連携したPR活動の展開や、キャラクターやキャッチコピー等を公募するなどの取組みを行う
- 広報紙や冊子、HPやメディア等の多様な媒体を活用し広く発信すると同時に、社協事業だけでなく、地域福祉全体の推進について十分に伝えられるよう工夫する

▶ この間の取り組み

◇市町村行政による地域福祉計画を、民の立場から具体的に実践していくための行動計画として、地域福祉活動計画の策定は社協として必須の取組みです。府内ではほぼ100%近い社協で策定され、現在、第2次計画等にむけた取組みが進んでいます。

◇社協のみの活動計画ではなく、市町村域全体の地域福祉を推進するために、関係機関・団体、そして地域住民の参画を大原則として、どれだけ多くのニーズや声を集め計画に反映させていくか、その仕掛けづくりに社協の手腕がかかっています。

◇これまで民間施設の連絡会の組織化については、種別を越えた施設が集まることの意義や、地域福祉の推進における施設連絡会の積極的意義を深めることができなかったという背景があり、府内全体の動きにまでは結びつきませんでした。

◇その後、社会福祉法の制定により、地域内におけるあらゆる福祉活動者・事業者や団体との連携・協働による地域福祉の推進が提唱される中、組織構成会員制度の導入促進がされ、施設への加入も働きかけがされました。また社会福祉法人を巡る情勢も変化し、地域社会に何が貢献できるかを具体的に示していくことが求められる時代となりました。そのような中、

吹田市社協では組織構成会員を基盤に連絡会が生まれました。

- ◇地域福祉の推進に積極的な姿勢を示し出した施設の機能と、地域を結び付けていくのはまさに社協の役割です。このような取り組みを「地域貢献委員会」として位置づけ、現在、府内12市町で組織化され、地域や当事者団体との懇談を通じたニーズ把握や専門性を活かしたさまざまな活動が広がっています。
- ◇一方、すでに多種多様な施設とのネットワークのテーブルやテーマ別に施設との連携をとっている市町村もあり、地域福祉の推進に立った地域貢献委員会の組織化にステップアップしていくよう社協の一層の働きかけが求められます。

トピックス

広域的な生活困窮者支援の取組み

～社会福祉施設による社会貢献事業の展開～

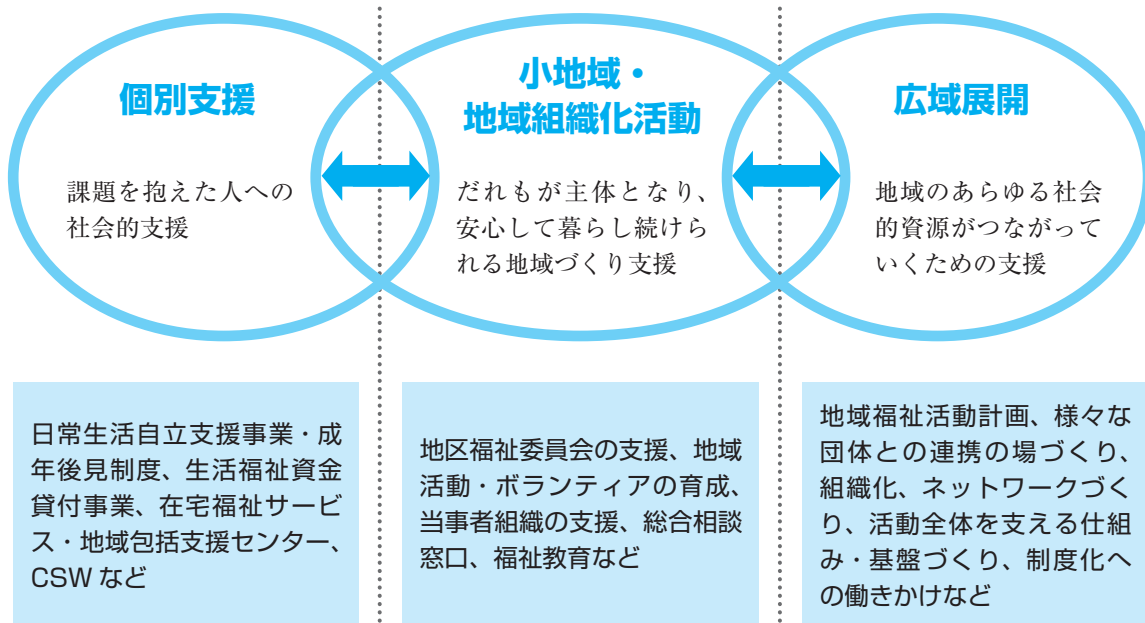
平成16年に始まった社会貢献事業は、大阪府社協老人施設部会に属する施設のコミュニティソーシャルワーカーと、ブロックごとに配置された大阪府社協の社会貢献支援員により、府内全域のあらゆる生活困窮課題に対し取組まれてきた生活総合相談事業です。相談活動を通じて、経済的援助が必要と判断した場合、社会貢献基金により現物給付を行い、市町村のコミュニティソーシャルワーカーや社協コミュニティワーカー、地域関係者とも連携・協働しながら、自立支援に向け制度・サービスにつなげてきました。同事業によって、地域における個別支援と地域支援の有機的なつながりが推進され、地域のセーフティネットの構築にとってなくてはならない存在となっています。

同事業は、全国的にも注目されるなか、21年度からは大阪府の活動助成が終了したため施設の会費、基金により継続していますが、府内施設へのさらなる広がりとともに、より強固なセーフティネットにつながっていくための国・府・市町村による支援が望まれます。

●地域福祉の総合的推進のイメージ図

「社協ならではの地域福祉の総合的推進」

個別支援と地域支援、制度内外のサービスを継ぎ目なく展開し、ニーズ把握から仕組みづくりまでを総合的に描き、市町村域全体での地域福祉力向上をめざす



直接支援・ニーズキャッチ

つなぎ・コーディネート・組織化

提案、仕組みづくり

地域に開かれた社協

～地域福祉の総合的推進ができる組織に～

【地域福祉プラットフォームとしての取組み強化】

地域福祉推進の要として、社協は地域福祉プラットフォーム機能を明示し、幅広い構成、及び構成員が地域福祉の推進に参画できる場を提供していく

◀ これからの取組み

1) だれもが参画できる場づくり

① 社協の組織をだれもが参画できる場として積極的に開く

- 地域福祉プラットフォームという視点をもって NPO や様々な主体が参画できるよう、地区福祉委員会やボランティア・市民活動センターなどを中心に開かれた組織をめざす
- いかなる課題を抱えた人も地域福祉に参画できるよう、ラウンドテーブルやフォーラムを開催する
- 地域全体で共有すべき検討事項に関しては、パブリックコメントを実施するなど議論へ参画する機会を広げる

2) 多様な分野からの参画を促進する

① 組織構成会員制度の充実

- 社会福祉を経営する者、活動を行う者の過半数の参加をめざし働きかける
- NPO や医療関係者及び企業など新たな分野への働きかけを強化する

② 地域の課題を解決するための具体的仕組みを構築する

- 地域福祉の課題提起や情報提供を通じ、社協及び地域福祉推進の理解を促進する
- 分野を横断して相互に理解できるような場を設置し、課題を具体的に解決していくための課題・テーマ別検討会などを設置する
- すべての構成員がそれぞれの特性を活かした取組みができるよう、社協の事業や運営への実質的な参画や、研修会、イベントの実施については積極的に協働していく

組織構成会員制度の導入

- ◇大阪では、市町村社協の組織構成のあり方について、平成6年に評議員を選任する権限をもつ「組織構成会員制度」を導入していくことを提起し、「開かれた組織」をめざしてきましたが、実態的にはなかなか進んでいきませんでした。
- ◇推進のきっかけとなったのは、平成12年の社会福祉法の制定によって、市町村社協は地域福祉の推進を目的とする団体であり、その区域内における社会福祉に関する事業経営者や活動を行う者が参加し、支えられる組織として明記されたこと。大阪ではその「参加」について、社協運営に確実に関わっていただけることを担保する仕組みとして、組織構成会員制度の有効性が再度提起され、すべての社協において導入されました。
- ◇しかしながら、団体会員が増えたものの、現実的には各団体会員とのつながりは、広報紙や行事などの情報提供がほとんどで、団体会員の声を活かした連携事業・運営には至らず、会員にとって社協に参画する意義を問われてきました。

【より開かれた組織運営と実行力の強化】

社協は総合的に地域福祉を推進する組織として様々な提案、決定、実行をするために、幅広い役員構成及びその役割が十分に果たせる人を選出していく。また公共的な組織として、法人の運営については透明性を十分に確保する。

◀ これからの取り組み

1) 組織体制の確立

① 社協理事・監事・評議員として適切な人材を選出する

- 理事は、社協の発展や地域福祉の推進に情熱を持ち、社協事業について適切な判断ができる人で構成する
- 評議員は、領域ごとに協議を行い、組織構成会員の5領域全てから選出する
- 監事は、経営や労務などの専門性を備え実質的にその役割・活動を担える人を選出する
- 情勢にあった役員構成のあり方について必要に応じて議論できるよう、組織検討委員会を設置する
- 役員の流動性を高め組織の活性化を図るため、理事の定年制や再任年限を導入する

② 理事会及び評議員会の機能を強化する

- 理事会・三役会議等を定期的に開催するなど、社協の事業や運営について活発に協議できる場を確保する
- 現在設置されている部会や委員会の役割を見直し、分野を横断したテーマ別の委員会を創設するなど、より実行性を高める体制に再構築する
- 経営・事業に積極的に参加するために担当理事制等の導入を進める
- 職員と共通認識を持てるよう、プロジェクトや意見交換の場を設定する

③ 職員体制の確保及びさらなる資質向上に取り組む

- 社協活動に関わる職員の確保及び計画的採用に取り組む
- 職員に求めるコミュニティワーカーとしての専門性や職務について、社協職員として全体に共通するもの及び職階ごとに求められるものの基準を明確化する
- 職員育成を行うための研修体系を確立し、職場におけるスーパーバイザーの位置づけを明確にし、OJTを通じた職員の資質向上をめざす
- 組織として職員一人ひとりの目標の明確化と達成度、課題を共有化する仕組みを整備し、モチベーションの向上に努める
- 職場内で部署を横断したテーマや階層別での研修会や情報・意見交換会の場を体系的に実施し、社協内部での連携を強化する
- 職員のスキルアップに対する支援制度を整備する（資格取得支援や職場外研修への支援

など)

- 計画的な人事異動及び担当変更、外部との人事交流などを通じて内外から組織全体を見渡せる人材養成を行う

2) 透明性を保った運営

①積極的な情報の公開により、運営の透明性を確保する

- 地域住民・団体の信頼を高めるため、会費の使われ方とその目的・効果を含めた財務状況、理事会等の審議内容等をわかりやすく公開し「見える化」に取り組む
- 自主監査等、監査機能の充実を図り運営の透明性を高める

②事業の評価・公表を行う

- 実施している事業が地域のニーズや実態に即しているものかどうか、定期的な効果測定を行いながらその見直しや新規事業の開拓等、財源の観点も含めて自己評価を行う
- 加えて住民や第三者の視点での評価を導入し、社協への理解促進及び会員確保につなげる
- 評価の結果を事業計画や組織全体のマネジメントに十分に活用する

▶この間の取り組み

- ◇社協が求められる地域福祉の推進を実現していくためには、それが可能となるための組織体制と機能の強化が重要であることは常に提起されてきました。とくに議決・執行機関である理事・評議員については、多様な分野からの実践力のある人材とするため、評議員は組織構成会員を選出母体に選出され、理事についても単なるあて職ではなく、組織リーダーとしての能力が強く求められるようになってきました。
- ◇職員は事業を担っていく要として、資質向上のための取り組みと体制整備に努めてきました。特に介護保険制度以降、サービス事業部門と社協の法人部門との意識の格差が生じやすいという課題があり、OJTを通じ社協職員としての意識の共有化、専門性の向上に取り組んできました。
- ◇組織運営については各市町村社協ともHPや広報媒体による情報公開を進めるなど、透明性の確保に努めていますが、事業の効果・成果についてはまだまだ市民に充分届いてるとはいえず、その見せ方や自己評価の手法についてはこれからの検討課題となっています。

【財源の確保】

社協の性格上、幅広く住民に支えられた会費等の自主財源を主体としながら、地域福祉の推進という極めて公共性の高い事業内容から、公費助成の根拠を明確にしながらその確保について積極的に取り組む

◀ これからの取り組み

1) 経営的視点の強化

① 財政ビジョンを明確化する

- 経営課題を明確にするため経営診断等を実施する
- 会長や担当理事等も参画する経営戦略プロジェクトを設置する
- 地域福祉活動計画と連動した中長期的な財政ビジョンを策定する

2) 安定的な財源の確保

① 会費及び自主財源の確保に積極的に取り組む

- 会費はその用途をわかりやすくするために名称等の工夫を行い、社協の事業内容・実績・効果を明らかにし、会員の信頼・理解を得て、その強化に取り組む
- 団体や企業との協働事業を展開していくことで社協活動への理解を促し、会員の増加及び活動者の確保に継続して努める
- 住民会員会費については、その一部を地区福祉委員会活動の財源にするなど地域に還元していく仕組みを充実させる
- 社協にふさわしい収益事業の検討を行う
- コスト意識を持って経費節減や事業見直しを行い、より多くの自主財源の確保につなげる

② 公的補助金の確保及びその根拠の明確化を図る

- 地域福祉の推進は公共性が高く、また継続性及び専門性が不可欠である。については社協職員の人件費は安定的に確保される必要があることから、基本的部分については公費補助を確保できるよう働きかける
- 予算確保については従来の要望型から、住民、当事者、福祉関係者等の幅広い声をまとめた政策提案として取り組む

③ 受託事業、指定管理者制度への対応

- 社協として受託する意義を十分に整理する
- 社協本来の事業に活かすことができるよう必要な条件を整備する
- 受託料については必要額を確保したうえで、社協が受託する意義について十分理解を得られるよう努める

▶この間の取り組み

- ◇行政からの補助金の削減が進むなか、自主財源の確保は従来からの大きな課題となっ
ています。府内すべての社協で会員会費制度が導入されているものの、経済情勢の悪化にとも
ない、市民への理解とその確保が年々厳しい状況にあります。
- ◇共同募金も同様に厳しい状況にあり、市民の浄財としてその用途や活用方法について
のあり方が問われてきています。平成19年に「市民を応援する共同募金」としての新たな共同募
金改革が提唱されるなか、府内社協では地域福祉推進を目的とする財源として、一層の透明
性を確保していくための仕組みが必要であることを共有化してきました。これにより、市民
の参画や配分方法等について工夫する社協も増えてきました。
- ◇当該市町村自体の財政が逼迫するなか、社協事業への評価が厳しくなっ
てきており、補助金・助成金・委託金へも影響が出てきています。平成15年に創設された指定管理
者制度については、サービスの向上とともに事業費の節減努力が求められたり、受託事業に見合
う人件費が不十分ななかで、社協本体からの持ち出しや基金を崩してしのいでいる社協も少な
くありません。
- ◇一方、社協事業の意義や役割について理解を得る努力を続けるなかで、新たに人件費を
確保する社協もあります。このように、個々の社協と当該行政との関係性に左右される状況が
深まるなか、社協に助成することの意義や事業の公共性について府内市町村社協が一丸とな
ってアピールしていくことが求められています。

自ら提案し、行動する社協 ～社協の方向性を明示し、理解、共感、支持を得る～

【提案力の強化を図る】

地域福祉を推進するために、社協はその公共性、専門性を活かして、公民に対して提案していく。その提案は住民主体を中心としながら、公民の役割を明確にし、地域福祉の価値を伝えていくものでなくてはならない。

◀ これからの取り組み

1) ニーズを総合的にキャッチする視点及び仕組みの整備

- 住民・当事者・生活の視点から課題を捉えることを徹底する
- 社協内での個別支援及び地域支援等、部門間における情報共有の仕組みの強化を図る
- 地域全体のニーズ把握のために、公民含めた様々な主体で構成される地域福祉アセスメント会議などの場を設定する
- 定期的に地域住民ニーズの調査及び社会資源調査の実施と分析を行い、地域実態や住民ニーズの把握と解決すべき課題の整理をする

2) 多様な主体をつなげる地域福祉プラットフォーム機能の充実

- 地域福祉プラットフォームを多様な主体や価値観が持ち込める場として位置づける
- 従来の関係者に加え、まちづくり、環境、人権、教育、文化、防災など多様な主体の参画を促進し、団体間の具体的なつながりを生み出す
- 地縁型とテーマ型の活動双方にも働きかけ、当事者や課題を中心につなげていく
- 課題やテーマに対して公民の役割について明確に整理を行う

3) 課題発信機能（広報力）を強化

- 一人の課題として完結させるのではなく、地域全体の課題として投げかけ共有するために情報を幅広く発信し、理解と共感を得られるよう情報発信機能を強化する

4) 地域福祉の価値観、住民主体を基盤にした提案の充実

- 地域福祉の価値や住民主体の重要性について、提案を通じて多くの活動主体へ働きかけ、福祉意識の啓発と向上を図る

- 公民双方への働きかけを行う
- 行政を先導できるような政策提案型へ転換を図り、実質的な地域福祉推進の中核団体としての位置づけにつなげる
- 活動や提案に十分な理解を得ることで必要な資源、資金を確保する

5) 活動を支える人材及び団体への支援機能の強化

- 中間支援組織として具体的な支援を行うと同時に、コミュニティワーク機能を発揮し、地域展開への支援をする
- 当事者（団体）、支援者（団体）、福祉事業者や様々な活動主体に対して、その主体性を重視しながらコーディネートや支援を展開する

6) 市町村社協連合会の機能強化

- 組織の中核となる会長、事務局長レベルでの研究活動の場の充実を図る
- 中核的な職員の養成のため、課題を深める研究会や、横の広がりを作る研修会・交流会の場の設置などに積極的に取り組む

【関係者への理解、共感を促進する】

地域福祉の総合的な推進のために、社協は様々な個人、団体と「地域福祉の推進」を共通の理念とした関係性を構築し、その取組みについて明確に方向性を示すことで、共感・支持を得る。

◎関わる姿勢及び視点

1) 地域住民にむけて（活動者）

- 全地域住民に対し地域福祉への理解をすすめ、住民一人ひとりの地域への想いの向上を図り、参画の場を確保する
- 福祉に関心がある住民が集まり議論できる場を確保する
- 様々な価値観を持つ住民の意見や活動も受け止める
- 住民の主体性を十分に引き出せるよう、適切な情報提供や課題分析、活動の提案を行う
- 住民が意思決定し、活動を創り出していくことを積極的に支援する
- 議論や支援、実践を通じて住民との信頼関係を高めていく

2) 課題を抱えた住民に向けて（当事者）

- いかなる相談でもいったん受け止める
- 相談を待つだけでなく、常に積極的にアウトリーチし「声なき声」も含めたニーズの発見に努める
- 当事者の主体性を支えることを中心に権利擁護の視点をもって関わる
- 課題を抱える当事者を取り巻く環境（複合的課題等）にも着目し、幅広くニーズを捉え総合的な支援の視点をもつ
- 「誰も排除しない」というソーシャルインクルージョンの視点をもって関わる

3) 各種団体に向けて

- 「福祉と共生のまちづくり」をめざし、民生委員・児童委員及び社会福祉施設を中心に各種団体とさらに連携を深める
- 常に地域福祉推進の必要性について発信し理解を深め、地域福祉推進に参画してもらえるよう団体の主体性を引き出すような課題提起や活動の提案を行う

4) 行政に向けて

- 良好な緊張関係のもと、公の果たすべき役割を明確にしたうえで、公民協働の視点から民の果たせる役割や活動を提案する
- セーフティネットからもれる課題等については、新たな公共の中心的役割を果たす社協として、地域支援のシステム化をトータルに描き、制度化へ向けた取組みを働きかける

- 社協の公共性や専門性について十分に認識し、地域福祉計画にその役割を明確に位置付け、活動の基盤（人件費等）については公的補助が安定・継続的に確保できるよう働きかける
- 行政の福祉担当課のみならず、様々な部署とも連携して生活課題の解決に取り組むことで、行政全体に社協の活動や成果、その役割について理解を得る

おわりに

ここまで読んでいただき、ありがとうございます。この発展強化指針を読んでどのような感想をお持ちになったでしょうか。ぜひ、いろいろなご意見をお寄せください。立案した立場から、この指針に対する想いを記しておきます。

「社協の多様化」

地域福祉が主流化したと言われるこの10年で、社協を取り巻く環境は大きく変わってきました。それぞれの社協の置かれている地域によってニーズや実践主体などに違いが生まれています。また、社協自体の取り組む事業や組織の規模も多様化しています。社協の格差といえるようなものが生まれてきています。

「これまでの指針との違い」

これまでに大阪府社協は2回にわたって市町村社協発展強化指針を出してきました。この2回とも社協の方向性が問われる節目の時期でした。今回も節目の時期ではありますが、これまでとの違いは明確な課題が眼前にあることに加えて、このままで社協はよいのだろうかという危機意識がありながら、それに対して何をすればよいかという方向性が見えにくい状況だということです。したがって、特定の事項を強化するという指針では対応できません。

「社協の生き残りか？」

当初の委員会では、社協はこれからの時代を乗り切ることができるだろうか、という議論が中心でした。しかし、話し合いを重ねていくうちに、生き残りを考えているのは社協の存在意義を示すことが難しいのではないか、という見解が出てきました。社協が高い公共性を持つ組織というのであれば、それを示す必要があるということです。では、どうするのか。浮かんできたのが、社協の使命といえるものを確認することでした。

「地域福祉の推進組織」

つまり社会福祉法にある通り、社協は地域福祉を推進する組織である、ということの確認です。このことは、それぞれの社協が地域福祉を推進できているかどうか問われるということです。では、これからの地域福祉とはどのようなものなのか。近年、社会福祉に取り組む多くの事業者の出現、分権化の進行、財政の緊縮化という動きが生まれてきています。いま求められる地域福祉は、こうした現実に基づく、分権化時代の地域福祉です。分権化時代の地域福祉の推進のためには、地域にあるニーズの把握、他団体の事業活性化のための支援、地域内のつながりの生み出し（組織化）そして、地域福祉の価値（住民主体の原則等）の吹き込みが必要になってきます。社協は、自らの事業運営や組織の利害のみを考えるのではなく、こうした地域福祉の推進を求められているのです。

「社協らしさの発揮へ」

地域福祉を推進する組織である、ということを徹底して追求することで、社協の存在意義を生み出す、というのが今回の発展強化指針の基本的な考えです。もちろん社協が地域福祉のすべてを行うということではなく、地域をアセスメントして総体としての地域福祉を生み出すために当該の地域で必要な事業、活動を行っていくということです。また、それを可能にする組織づくりを進めることです。具体的には、発展強化指針の各論部分にあるような取組みになります。社協の職員レベルでいえば、それぞれの業務に分れながらも、地域福祉の総体を意識して、業務に取り組むことで社協らしさを発揮していくということになります。社協は地域福祉を推進していく組織である、という点にいま一度立ち返り、それを実現するためにこの発展強化指針が活用されることを願います。

大阪府市町村社協発展強化指針作成委員長

小 野 達 也

市町村社協発展強化指針作成委員会 設置要項

1 趣旨

大阪府内における市町村社協（以下市町村社協という）の組織と活動がさらに充実されることを目指して、その方向性や理念の共有、また各市町村が実践する際に必要な手法などを研究し具体的な指針を示すため本委員会を設置する。

2 名称

この委員会は、「市町村社協発展強化指針作成委員会」（以下委員会）と称する。

3 委員の構成

この委員会は下記のメンバーで構成し、大阪府市町村社協連合会会長が委嘱する。

（委員）

- | | |
|--------------|------|
| （１）市町村社協会長 | ２名程度 |
| （２）市町村社協事務局長 | ４名程度 |
| （３）市町村社協幹部職員 | ２名程度 |
| （４）学識経験者 | １名程度 |
| （５）大阪府社協職員 | 若干名 |

4 委員長及び任期

- （１）委員会には、委員の互選により委員長１名、副委員長１名を置く。
- （２）委員長は会務を総括し、会議の議長となる。
- （３）副委員長は委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、その職務を代行する。
- （４）委員長は必要に応じて会議に構成員以外のものの出席を求めることができる。

5 主な検討項目

- （１）市町村社協の基礎、基盤整備について（構成員、役員体制、人材育成、など）
- （２）市町村社協の組織及び組織運営について
- （３）その他関連事項

6 事務局

この委員会の事務局は、大阪府社協地域福祉部内に置く

7 設置期間

この委員会の設置期間は、平成21年6月4日から平成22年3月31日までの間とする。

8 その他

この要項に定めるもののほか、この委員会の運営に関し必要な事項は委員長が別に定める。

（付則） この要項は、平成21年6月4日から施行する。

市町村社協発展強化指針作成委員会 委員名簿

(敬称略)

	所 属	役 職	氏 名
委 員 長	大阪府立大学人間社会学部	准 教 授	小 野 達 也
副委員長	守口市社会福祉協議会	会 長	高 岡 武
	羽曳野市社会福祉協議会	会 長	塩 野 良 一
	豊中市社会福祉協議会	事 務 局 長	前 中 史 雄
	枚方市社会福祉協議会	事 務 局 長	橘 隆
	東大阪市社会福祉協議会	事 務 局 長	西 良 人
	阪南市社会福祉協議会	事 務 局 長	石 川 真 規
	島本町社会福祉協議会	事 務 局 次 長	名 越 吐 志 子
	泉佐野市社会福祉協議会	事 務 局 長 代 理	太 佐 秀 也
	大阪府社会福祉協議会	事 務 局 長	青 木 美 知 子

平成 21 年度 市町村社協発展強化指針作成委員会 検討経過

回数	日 程	主 な 内 容
1	7月24日 (委員会)	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村社協を取り巻く現状と課題の共有 ○発展強化指針のポイントの絞込み
2	9月2日 (委員会)	<ul style="list-style-type: none"> ○課題の明確化 ○実態把握のためのアンケート調査項目の検討
3	11月5日 (委員会)	<ul style="list-style-type: none"> ○調査内容（アンケート）の検討 ○指針の具体的内容の協議 ○フォーラムの企画について
12月～1月		アンケート調査実施
4	1月29日 (委員会)	<ul style="list-style-type: none"> ○アンケート結果報告 ○「全体方針」及び「重点課題」の検討 ○フォーラムの企画内容の検討について ○来年度の委員会の持ち方について
3月16日		市町村社協全体フォーラム 「社協ルネサンスを目指して」 ～これからの市町村社協発展強化について考える～
5	3月16日 (委員会)	<ul style="list-style-type: none"> ○全体フォーラムのまとめ（振り返り） ○来年度の委員会の持ち方について

**平成 22 年度 市町村社協発展強化指針作成委員会
作業部会等 検討経過**

回数	日程	主な内容
1	5月6日 (委員会・作業部会)	○指針の柱立て及びビジョンについて ○「組織部門」の検討(1)
2	6月15日 (作業部会)	○指針の構成について ○「組織部門」の検討(2)
3	7月7日 (拡大部会)	○各地域における小地域福祉活動の現状と課題、今後の展開 (地区福祉委員会の活性化、コミュニティ協議会との関係等)
4	8月4日 (作業部会)	○指針の全体像について ○組織部門の検討(3) ○事業部門の柱立て及び具体的内容について
5	9月28日 (作業部会)	○指針項目の検討 地域福祉の総合的展開、「トータルコーディネーター」という視点から再整理 ○各指針における強化項目・具体的取組みについて ＜グループ討議＞(1)
6	10月26日 (作業部会)	○全体の構成について ○各指針における強化項目・具体的取組みについて ＜グループ討議＞(2)
7	11月22日 (作業部会)	○全体の構成及び各部門の具体的検討
8	12月20日 (作業部会)	○指針原案の主な変更点 ○全体調整と指針に対する加筆・修正作業
9	1月24日 (委員会)	○指針の全体内容及び構成について確認

※作業部会は会長を除く委員で構成



大阪府内市町村社協 発展強化指針

平成23年3月

発行●大阪府市町村社会福祉協議会連合会
社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会

〒542-0065 大阪市中央区中寺1-1-54

TEL 06-6762-9473 FAX 06-6762-9487