

# 地域福祉を推進するための 基盤整備に関する提案

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

地域福祉が主流化したと言われるこの10年で、これ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。地方分権の考え方が浸透し、それぞれの社協の置かれている地域によって、社協自体の取り組む事業や組織の規模も多様化するとともに、ニーズや実践主体などに違いが生まれています。

国においては、経済的困窮や社会的孤立などを背景とした生活困窮者の支援のあり方が見直されており、全国に組織されている社協のあり方が問われている状況にあります。

今年度、大阪府社会福祉協議会と大阪府市町村社会福祉協議会連合会では、「地域福祉の戦略的推進検討委員会」を設置し、社協に求められる役割を今一度確認するとともに、それを戦略的に進めるための基盤整備のあり方について、3つの提案をまとめました。

## 【目次】

### 1. 社協の使命と今日的課題解決に向けた社協のあり方

### 2. 地域福祉を推進するための基盤整備に関する提案

[提案1] 地域組織化活動の機能を強化し、評価指標を開発する

[提案2] 社会福祉法の見直しを行うとともに、社協の運営基準を明確にする

[提案3] 地域福祉を推進するための運営費を確保する

参考資料

## 1. 社協の使命と今日的課題解決に向けた社協のあり方

社会福祉協議会（以下、社協）は「誰もが安心して暮らすことができる福祉のまちづくり」を使命として、地域福祉推進に積極的に取り組んでいます。社協は都道府県であれば都道府県域全体を、市町村であれば市町村域全体を対象地域として、そこで生活しているすべての住民を対象としつつ、同時に住民や関係機関、行政の参画を得ながら地域福祉の推進を図っていくという非常に公益性・公共性の高い組織として位置づけられています。

### □地域福祉を推進する組織

社協は社会福祉法（第 109 条 市町村社会福祉協議会、第 110 条 都道府県社会福祉協議会、第 111 条 全国社会福祉協議会）にも規定されている地域福祉を推進する団体です。その要諦は、住民を対象に福祉サービスを提供するところにあるのではなく、地域の住民が生活や福祉に関心を持ち、主体的に地域づくりや福祉活動に参加・参画することを支えることで地域福祉を推進していくところにあります。

大阪では「住民主体」を理念に当事者やボランティア、専門機関などの組織化を図る「地域組織化」を中心に地域福祉を進めてきました。

小学校区域において地域住民や民生委員、自治会などによって組織されている「校区（地区）福祉委員会」は、府内でほぼ 100 パーセントが組織化されており、校区福祉委員会では、個別訪問活動やサロン活動などの福祉活動を通じて住民どうしのつながりを再構築するとともに、地域福祉計画や地域福祉活動計画をはじめ各種委員会や検討の場に参画することで、施策やサービスに当事者の声を反映してきました。また、政令市・中核市も含め府内でほぼすべての市町村において地域福祉計画および地域福祉活動計画が策定されています。この背景には、小地域レベルでの組織化を通じた地域福祉活動の実績の積み重ねがあるといえます。

こうした校区福祉委員会を中心に、地域における住民による見守り活動により、福祉課題の早期発見・早期対応や課題発生防止に努めてきました。さらに社協は、「小地域ネットワーク活動」に代表されるように、各種団体の情報を共有する場、ともに課題を協議する場をつくり、協働実践を生み出すネットワーク構築を支援してきました。

しかしながら、リーマンショック以降加速している生活困窮問題は、制度の狭間を生み出し、地域においても新たな生活課題を引き起こしているだけに、誰もが安心して暮らせる福祉社会づくりに向けての、社協のさらなる進化が求められています。

## □ 多様化する生活課題への対応

今日の社会では、出口の見えない不況の下で雇用形態が変容し、貧困化が進んでおり、生活困窮者が増大しています。

生活困窮は、いわゆる「貧困の連鎖」にも現れるような子どもたちの未来にも影を落とします。また、家族などのつながりを無くし、孤立化する人々が増えるとともに、低所得から家族をつくることができず、年金など老後の備えをする余力がないまま単身で高齢期を迎えていく人々も増えています。

さらに、支援拒否、引きこもりなど見えにくい生活課題や「社会的孤立」と「社会的排除」を核とした支援を要する住民が著しく増加しています。

また、過疎地域等では、買い物弱者や移動弱者等、日常生活の維持が困難な人への対応が課題になるなど、様々な事情から相談窓口やサービスにたどり着かないニーズが多く存在します。

こうしたなか、NPOをはじめ、さまざまな団体が多様な支援活動を実践するようになりました。一方、社会福祉の諸制度・サービスは、包括的な整備がされないまま専門分化・細分化だけが進み、そのサービス供給の担い手である社会福祉法人は縦割りに法制度化された支援・サービスしか提供できていないという批判の声もあり、また、このことは課題でもあります。

ただし、社協も含めて社会福祉法人は、コミュニティソーシャルワーカー（以下、CSW）による個別支援、市町村社協と社会福祉施設による地域貢献委員会の活動、特に大阪では全国に先駆けた取り組みである社会福祉法人による「社会貢献事業（生活困窮者レスキュー事業）」や府内保育園で生活相談を実施する「スマイルサポーター事業」、などに代表される制度外福祉サービスの取り組みも進めており、「社会貢献事業（生活困窮者レスキュー事業）」については神奈川県社協でも同様の事業が実施予定されるなど、全国的な広がりを見せています。

先に述べたような複雑深刻化する今日的課題の解決に対しては、分野を横断して対応する「総合性」が求められています。テーマ性をもったNPOや他の専門機関、行政等では対応できない制度外や制度の狭間にある領域については、協働実践を生み出すネットワークの構築を支援してきた社協が担うことが最も効果的かつ効率的であり、その実践が求められていると考えます。

社協はこれまでの地域支援の蓄積を生かし、CSW などによる個別支援を組み合わせることで、たとえばゴミ屋敷問題等に対するプロジェクト事業の実施や、孤立死防止のために自宅の鍵を預け、緊急時に対応する仕組みを社会福祉施設と協働で開発するなど、府内では先駆的に社会的孤立へのアプローチを実現し、地域福祉を総合的に展開するような実践を蓄積してきました。

## □ 地方分権化における地域福祉推進

近年の地方分権化の進展により、社会福祉法に基づく地域福祉計画の策定に象徴されるように、地域福祉の推進は基礎自治体の役割としても位置づけられ、社協と行政との関係のあり方がより重視されるようになりました。

社協の財源基盤については、行政からの委託金や補助金などの公的財源に大きく依存してきました。それだけに行政の財政危機による影響は非常に大きくなっています。また、介護保険法の施行以降、NPO や株式会社など社会福祉に取り組む民間事業者が多く出現し、福祉サービスの提供という側面からすれば社協の役割が相対化されるようになり、より一層、社協には地域福祉を推進していく組織としての存在意義を示すことが求められるようになってきました。

したがって、社協としては住民主体の原則など地域福祉の価値を大事にしながらも、自らの事業運営や組織的利害の観点からだけではなく、当該市町村全体の地域福祉を推進していくという観点から、他の民間団体の事業や住民による福祉活動を活性化させるための支援機能（プラットフォーム形成機能も含めたコミュニティワーク）を充実させていく必要があります。そして、周囲の客観的な評価、認知を得ていくことが重要になっています。

社協によるプラットフォーム形成の取り組みとして、医療と介護とのネットワークを構築していく支援や、社会起業家やコミュニティビジネスなどテーマ型の活動組織と校区福祉委員会との交流の場を定例化しているところなどもあります。

## □ 協議体である社協にこそ求められる機能

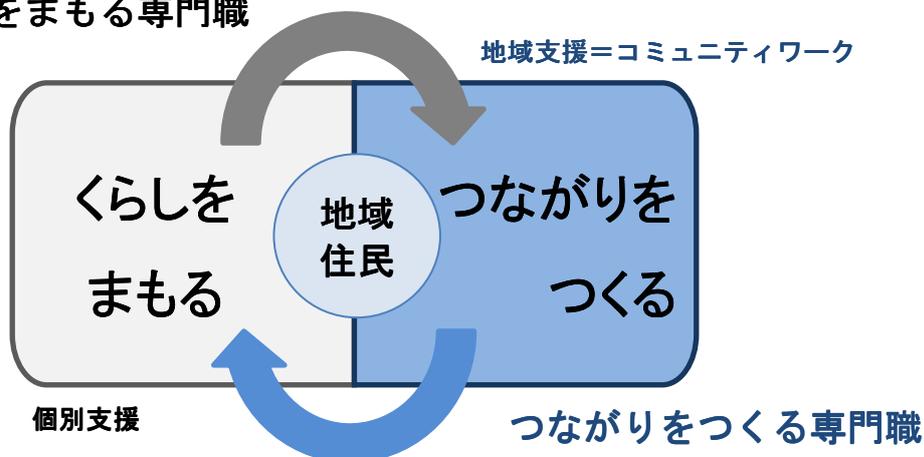
社協が個別支援（「くらしをまもる」支援）を展開していくためには、日常生活自立支援事業や生活福祉資金の貸付制度における相談業務に加え、CSW を配置したり地域包括支援センターを受託することなどが重要となりますが、全ての社協でそうしたことができるわけではありません。

個別支援機能を充実させて制度外ニーズに積極的に関わり、社会へ発信していくことはもちろん重要ですが、上記のような状況をふまえると、総合相談を核とした個別支援機能を強調するだけでは社協という組織の存在意義を確認することはできません。

こうしたことから、社協という組織に共通した使命でもある地域組織化活動（狭義のコミュニティワーク）やプラットフォーム形成機能を中核とした地域支援（「つながりをつくる」支援）に改めて焦点を当てる必要があります。さまざまな相談支援を担っている専門職や民生委員などの関係者が集まる場づくりや、課題を集約して地域福祉計画へ反映させるとともに、その課題に対応できるように事業化・制度化へ向けての働きかけをしていくといった役割が、公共性の高い組織である社協にこそ強く求められていると考えます。

このようなプラットフォームを形成していく機能は、「協議体」である社協という組織の性格からして、本来的に担っている、あるいは担うべき機能であるといえます。

### くらしをまもる専門職



### □ 総合相談機能の実効性を高めるために

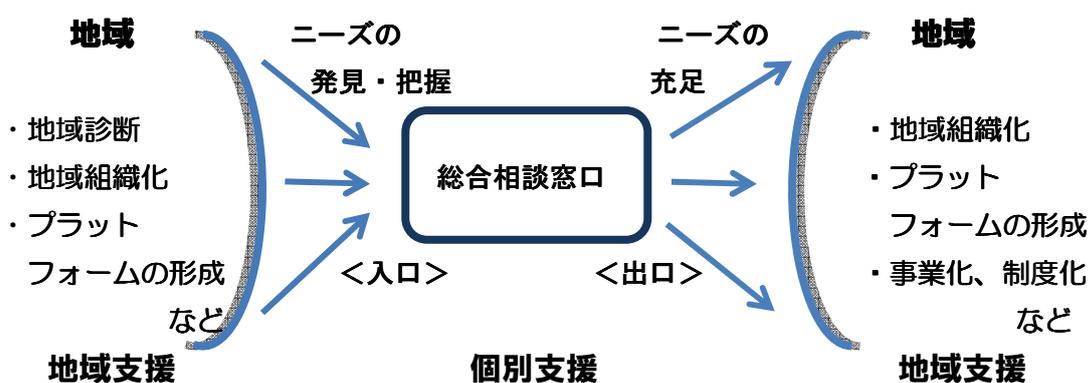
社協は、生活困窮者への対応を含め、総合的な相談支援の取組みに積極的に関わり、個別支援である「くらしをまもる」取り組みを実効性の高いものにしていく必要があります。

個別支援を実践していく際に重要となる総合相談の窓口が機能するためには、自ら SOS を発信しない住民を発見・把握する必要がありますが、それは単に専門職がアウトリーチしたからといって可能になるものではありません。

地域におけるニーズを発見・把握するためには、地域住民によるサロン活動や訪問活動などが重要になるため、これらがこのアウトリーチに先駆けて存在していなくてはなりません。

また、住民が異変に気づいた際の連絡先や、対応の仕組みづくりも重要になります。それだけに総合相談が機能する条件づくりとして（相談の入口の局面において）、社協による地域診断や「地域組織化活動」（狭義のコミュニティワーク）、プラットフォーム形成機能などを含めた地域支援（広義のコミュニティワーク）が重要になります。

また、相談を経て具体的な支援を展開していく段階（出口の局面）においても、既存の制度・サービスでは対応しきれない多様化・複合化したニーズ、制度の狭間にあるニーズの充足のためには、関係者が協議する場の形成や住民によるボランタリーな活動が重要になりますが、そうした協議の場の形成や住民による福祉活動を立ち上げたり、活性化させていく際にも、社協による「地域組織化活動」（狭義のコミュニティワーク）やプラットフォームを形成しながらソーシャルサポートネットワークをつくったり、新たな取り組みを事業化・制度化するなど地域支援が重要になります。



地域福祉を推進していくためには、個別支援と地域支援とを総合的に実践していく必要があります。社協は組織の性格上、これまで主として地域支援に力点を置く団体でした。

ここでいう地域支援とは、地域の福祉課題の把握（地域診断）、住民による福祉活動の組織化や運営の支援（地域組織化）、集約した地域課題をふまえての新

たな取り組みの事業化・制度化、関係機関や団体、住民による福祉活動などのネットワーク化（プラットフォーム形成やソーシャルサポートネットワークの形成）、福祉教育の推進、地域社会を変革していくソーシャルアクション、地域福祉の計画的推進などを含む概念です。

社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（以下、特別部会）報告書においても、生活困窮者への支援の強化が重要な課題になっており、重層的なセーフティネットを構成し生活困窮者の社会的経済的な自立と生活向上をめざして新たな相談支援体制を構築する方向で、「包括的・一元的に対応できる体制が必要である」とありますが、たとえ専門職を配置された総合相談窓口があっても、それだけで相談支援機能が果たせるわけではありません。

生活困窮者本人に対する「包括的・継続的」な支援にしても、専門職だけでそうした支援ができるわけではなく、地域との連携が必要であり、社協がその役割を担うことが重要といえます。

これまであまり議論されてきていませんが、総合相談や「包括的・継続的」に支えていく寄り添い型の支援、すなわち個別支援を十分に展開させていくためには、ニーズ把握からソーシャルサポートネットワークづくりや事業化・制度化に至るまで、地域支援（広義のコミュニティワーク）の蓄積が不可欠です。

こうした地域支援機能を高めていくためには、地域組織化活動を担う社協職員を全国の社協に配置されることが、国が進める生活困窮者に対する新たな相談支援体制のみならず個別支援を展開していくうえでも極めて重要であるといえます。

## 2. 地域福祉を推進するための基盤整備に関する提案

今回の提案は、地域福祉推進の要である地域組織化活動の機能やプラットフォーム形成機能を強化することで、生活困窮者への総合的な支援が可能となることを示し、それを実践する社協の基盤（組織や活動等）の進化・発展について提案するものです。

については、全社協でも「社協・生活支援活動強化方針」をまとめられたところではありますが、ここで示した方向性等をさらに具体化させる意味において、社協が総合的に地域福祉を推進する意義や、その現状を測る評価指標を内外に示すとともに、社会福祉法の見直しにあわせて社協の運営基準を明確にし、さらには運営費の確保について理解を得られるよう、以下のとおりプロセスとあわせて提案します。

### 【提案1】地域組織化活動の機能を強化し、評価指標を開発する

- ▶ 地域福祉推進基盤である社協の地域組織化活動の強化を全国に示す。
- ▶ その機能や役割、効果を明確にする評価指標を開発する。



### 【提案2】社会福祉法の見直しを行うとともに、社協の運営基準を明確にする

- ▶ 評価指標を根拠とした社協の運営基準を整理する。
- ▶ 社会福祉法の見直しを国に働きかけるとともに、社協の運営基準を明らかにする。



### 【提案3】地域組織化活動を担う社協職員の配置基準を明確にし、法的根拠に基づいた運営費を確保する

- ▶ 地域支援機能を高めていくための、地域組織化活動を担う社協職員の配置基準を明確にする。
- ▶ 法的位置づけに基づいて、人件費や運営費を国に働きかける。
- ▶ 都道府県社協、市町村社協が当該行政に対して運営費を働きかける際のポイントを整理する。

## 提案の要旨

### 【提案1】地域組織化活動の機能を強化することを全国の社協で共有し、地域福祉実践の意義を内外に示す評価指標を開発する

特別部会報告書や全社協の「社協・生活支援活動強化方針」でも示されているように、経済的困窮や社会的孤立などを背景とした生活困窮者等をはじめ、個別支援の展開がこれからの地域福祉推進における重要な柱になってきます。そのうえで、地域住民が抱える生活課題を発見し、相談・支援につなげる機能の強化、地域生活を支える地域の土壌づくり、多職種のネットワーク構築といった活動全体を支える仕組みづくりなどを具体化させるために、「地域組織化」、「プラットフォーム形成機能」などを中心とした地域支援を充実させていくことが必要と実感しています。

こういった「つながりをつくる支援」、つまり、個別支援と地域組織化活動をつなぐといった地域福祉実践が、社協の最大の強みであるとともに、全国ネットワークである社協という組織が、共通して担うことができる機能であると考えます。

一方で、これまでも社協は小地域ネットワーク活動をはじめとした地域組織化活動のみならず、住民が専門職や行政と協働して地域の要援護者を支援する住民懇談会、地域ケア会議、総合相談事業のように、既存の福祉制度で対応できないニーズに対しても積極的に取り組んできました。しかし、これら地域福祉の実践について、その成果を測る明確な評価指標がなく、住民や行政等に対してなかなか社協の役割を十分に理解してもらえないという現状があり苦慮しています。結果、行政からの運営費補助の減少につながり、地域福祉の推進が求められているにもかかわらず、社協の本来機能や役割が果たせないというジレンマを抱えざるを得ません。

大阪府市町村社協連合会でも、地域福祉に関する評価指標を検討してきました。地域福祉の指標軸には、相談件数やサロン実施回数、拠点数などの量的に測ることができる部分と、住民の意識変化や主体性の発揮度合い、課題の防止効果など、すぐには結果が現れなかったり、数値化が難しい部分など質的な評価、さらには経年変化で見るなどの時間軸も考慮しなければなりません。確固たるものがなく、全国的かつ総合的に捉える指標が必要です。

社協がその使命を果たし、なくてはならない存在として住民から必要とされ求められる確固たる地位を築けるよう、地域福祉の推進を図る客観的な評価指標の開発に向けて、早急に検討の場を立上げ取り組むことを提案します。

## **【提案2】評価指標を根拠として地域福祉推進に必要な社協の運営基準を整理し、それが明記されるよう社会福祉法の見直しを国に働きかける**

社会福祉法において、社協が地域福祉の推進団体として位置づけられていますが、その運営基準が明記されているわけではありません。

このことは、日常生活自立支援事業や生活福祉資金の貸付制度における相談業務に加え、CSWによるアウトリーチ活動など積極的に地域支援や個別支援を基軸としてその実践を行っているにもかかわらず、さまざまな施策や計画の中に社協の位置づけが明記されないという要因でもあり、ひいては社協の役割について基礎自治体からの理解が得られにくいという現状につながっています。

「社会福祉法 附則 第2条」では、「政府は、この法律の施行後十年を経過した場合において、この法律の規定の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と明記されており、既に10年の見直し時期を過ぎています。社協の現状を十分に分析し、社協が地域福祉推進団体としての役割をより一層果たすことができるよう、国に対して社会福祉法の改正を働きかけるとともに、社協の運営基準を明らかにされるよう提案します。

## **【提案3】地域組織化活動を担う社協職員の配置基準を明確にし、法的根拠に基づいた運営費を確保する**

社協は、会費、寄付金、収益事業収入、各種助成金を活用するなど自主財源の確保に努めています。

しかし、長引く経済の低迷の中で社協の財源確保は厳しさを増すばかりです。地域組織化活動をはじめ、社協事業は公益的、公共的な非営利活動であり、利潤を生むものではありません。

社会的孤立や経済的困窮、制度の狭間が広がる中で、地域組織化活動は、総合相談機能を支える基盤、つまりセーフティネットの一翼を担っています。特別部会報告書や全社協の「社協・生活支援活動強化方針」でも示されているように、多様な生活課題への対応は、官民協働によって、より実効性を高めることができます。

このような状況のなか、社会福祉法に社協の運営基準、とりわけ職員配置基準が明記されていないことは、直接的な財源の確保の問題に直結し、持続的な地域福祉推進に支障が生じる可能性があります。

地方分権の動きが加速する一方で地方自治体における財政が厳しさを増すなか、市町村社協にとって継続的・安定的な財源確保は極めて深刻な課題となっています。このことは、地域福祉のセーフティネット機能の充実強化に深刻な影響を及ぼします。

このため、地域支援機能を高めていくための地域組織化活動を担う社協職員の配置基準を明確にするともに、国レベルでその配置基準に基づいた人件費や運営費が確保されることが重要と考えます。

また、各地の地域福祉計画がより実行性のある計画となるよう、行政が社協組織やそこで活動する人材に対して長期的に投資し、地域福祉推進の基盤整備に対する責任を果たすよう、「全社協福祉ビジョン 2011」にも明記されている国、都道府県、市町村の役割を確認することが必要です。

国、都道府県および市町村がこの役割を十分果たしていただけるよう、全社協としてさらに働きかけるとともに、行政への働きかけのポイントや方法等を整理し、全国の社協に示していただくことを提案します。

## 参考資料

|                                       |
|---------------------------------------|
| 福祉研究イノベーション事業<br>地域福祉の戦略的推進検討委員会 設置要項 |
|---------------------------------------|

### 1 趣旨

地方分権化の急速な進行や社会の変容による様々な社会問題に対して、政府のいう「新たな公」という考え方の中で、地域における絆再生、社会的包摂の取り組みをすすめる事業など社会問題を解決するためのシステム等の議論について、今こそ国や行政、全社協等に対する具体的な提言を通じて、「全社協福祉ビジョン」や「発展強化指針」に掲げる地域福祉の総合的推進の実現に向けて取り組むことが求められている。

本研究会では、地域福祉の推進役である社会福祉協議会が行財政や制度施策の改革の中で今後のあり方について、立ち位置が揺らぐことのないよう明確なビジョンを持ち、施策提言等も含めて自らの積極的な変革の動きの中から法人運営や事業、そのための財源確保等について研究、さらには発信することを目的とする。

### 2 名称

この委員会は、「地域福祉の戦略的推進検討委員会」（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する。

（委員）

（1）市町村社協事務局長 4名程度

（2）市町村社協幹部職員 4名程度

（3）学識経験者 1名程度

その他、アドバイザーを設置できる

### 4 委員長および任期

（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) 今日の福祉課題に対応した事業のあり方および開拓
- (2) 多様な地域福祉推進主体（活動者）との協働のあり方
- (3) 社協の役割とこれからの方向性
- (4) その他関連事項

## 6 事務局

この委員会の事務局は、大阪府社会福祉協議会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24年6月14日から平成25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24年6月14日から施行する。

**福祉研究イノベーション事業  
地域福祉の戦略的推進検討委員会 名簿**

(敬称略・順不同)

**【委員】**

|   | 氏 名   | 所属・役職名                    |
|---|-------|---------------------------|
|   | 森 正 己 | 豊中市社会福祉協議会事務局長            |
|   | 橘 隆   | 枚方市社会福祉協議会事務局長            |
| ○ | 西野 英紀 | 河内長野市社会福祉協議会事務局長          |
|   | 立花 直樹 | 岬町社会福祉協議会事務局長             |
|   | 茂籠 知美 | 池田市社会福祉協議会地域福祉課長          |
|   | 藤江 冬人 | 門真市社会福祉協議会課長              |
|   | 前原 由幸 | 藤井寺市社会福祉協議会地域包括支援センター長    |
|   | 沖藤 政紀 | 岸和田市社会福祉協議会総務地域課主幹兼地域福祉係長 |
| ◎ | 酒井 喜正 | 大阪府社会福祉協議会常務理事            |

◎委員長 ○副委員長

**【アドバイザー】**

| 氏 名   | 所属・役職名             |
|-------|--------------------|
| 松端 克文 | 桃山学院大学社会学部社会福祉学科教授 |

**【事務局】**

| 氏 名    | 所属・役職名                 |
|--------|------------------------|
| 青木 美知子 | 大阪府社会福祉協議会事務局長         |
| 林 洋 司  | 大阪府社会福祉協議会統括部長兼地域福祉部長  |
| 森 垣 学  | 大阪府社会福祉協議会事務局次長兼総務企画部長 |

---

## 「地域福祉を推進するための基盤整備に関する提案」

平成 25 年 2 月 7 日

大阪府市町村社協連合会 社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会  
福祉研究イノベーション事業 - 地域福祉の戦略的推進検討委員会  
〒542-0065 大阪市中央区中寺 1-1-54  
電話 06-6762-9471 FAX 06-6764-5374

---

この冊子は「財団法人高津成和会」の助成金を活用して作成しました。