

「事業型社協推進事業」推進の指針

平成6年12月
全国社会福祉協議会・地域福祉部

1 はじめに

平成6年度からの国庫補助事業として、都道府県・指定都市社協(以下「県社協」という。)を実施主体とする「事業型社協推進事業」(以下「補助事業」という。)が創設された。その目的は、市区町村社会福祉協議会(以下「市区町村社協」という。)が、民間非営利組織らしい事業の開発方法や運営方法についてのノウハウを蓄積していくことを県社協が支援す

ることと同時に、その担い手となる人材の育成等を進めていくことである。つまり本補助事業は、市区町村社協の「社会福祉を目的とする事業の企画・実施」を強化・支援していく県社協の企画・指導費という性格をもつものである。

なお、本指針でいう「事業」とは、在宅福祉サービスと住民福祉活動を含んだものとして使っている。

2 社協における事業の位置づけ - 社協は事業を通して何を目指すのか

(1) 真に在宅生活を保障する基盤の整備

福祉ニーズを持つ個人が、活用できる施策やサービスを利用しない場合も多い。その理由として、相談窓口がわからなかったり手続きが煩瑣であったり、また福祉サービスを利用することへの抵抗感などさまざまである。しかも、わが国のサービスは申請主義をとっていることもあって、とかくニーズは潜在化しがちである。

社協の組織する小地域での住民福祉活動は、実際にニーズを持っている人を発見したり、日常生活を見守り・支えたりする役割を果たしている。

また、小地域での住民福祉活動は、適切に施策・サービスと結びつける有効な役割を果たしたり、サービスの提供水準や内容、方法の問題点をチェックしたり、既存のサービスでは対応できないニーズを

把握したりし、既存サービスの質的向上や、あるいは新しく事業の開発方向を明らかにする機能も果たしている。

社協はこうした機能をもつ住民福祉活動を組織化していくと同時に、把握された新たな問題の解決に向けて、当事者や住民参加による現行のサービスの改善運動や新しい事業の開発・実施を行い、いつでも、安心して、気軽に支援が受けられる基盤を日常生活圏に整備していくことを進めていくことが求められている。

(2) 福祉コミュニティづくり

社協の事業は福祉コミュニティづくりと一体化して取り組むことが特徴である。

社協が取り組んでいる福祉コミュニティづくりは、

日常的に援助を必要とする人びとに焦点をすえ、これらの人びとを受け入れ、生活を支える体制を地域のなかにつくることを目的とし、福祉サービスや活動とそれに参加協力する関係者、当事者、住民によって、福祉的なコミュニティを地域のなかに数多く、多層的につくっていくことである。

福祉コミュニティづくりは、事業への参加・協働体験を通して住民の個々の問題への理解と認識の深まりが生まれ、意識・態度の変容が図られるという相互作用を通して進められていく。福祉コミュニティづくりは事業と結びつけて進めることにより具体的推進が可能となり、また継続的・安定的なものとする事ができるのである。

(3) 「事業型社協」の創造

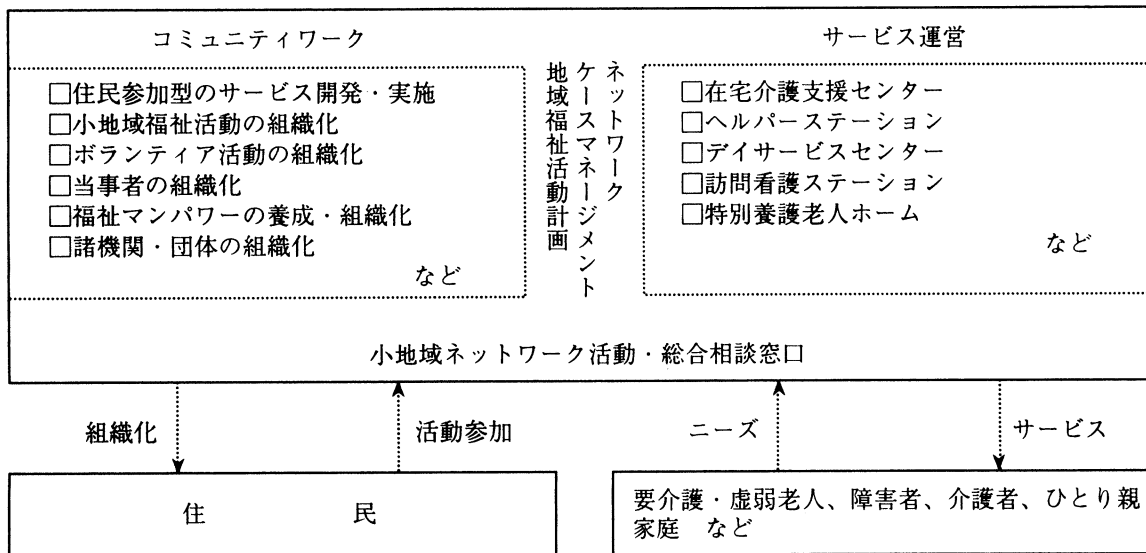
真に在宅生活を保障する基盤の整備や福祉コミュニティづくりを進めていくために、県社協としては

本補助事業を通して、「各種の公的福祉サービスを積極的に受託し、それらを民間の立場から柔軟に運営しつつ、さらには公的サービスでは対応できない多様なニーズにも即応できる事業を開発し、住民のあらゆる生活・福祉問題を受け止め、素早く、確実に問題解決につなげていく市区町村社協 (=「事業型社協」)の創造を目指していく。

ここでいう「事業型社協」とは、以下の3つの機能(担当部門)を兼ね備えた市区町村社協を指しているが、それは目標としての社協イメージであり、今後本補助事業を通してその具体化を図っていくべきものである。

- ① コミュニティワークにより小地域ネットワーク活動や新しい事業開発などを行う機能(部門)
- ② 公的サービスの受託運営を行う機能(部門)
- ③ ニーズと①と②、他の社会資源のネットワーク化や地域福祉活動計画づくりを推進する機能(部門)

〈「事業型社協」イメージ図〉



3 社協らしい事業とは何か

(1) 社協らしい事業とは何か

社協らしい事業とは公的かインフォーマルかによ

って区別されるものではなく、以下の4つの要素が盛り込まれていることが重要である。

- ① 住民、当事者の参加

事業の企画・実施から評価まですべての過程に住民参加が図られていること。

自立意欲を育て、真に必要なニーズを明らかにしていくために、当事者の参加を不可欠なものとして位置づけていること。

② ニーズ志向

地域のニーズに応えることを組織の行動原理としていること。

既存の制度・サービスでは対応できない、あるいは地域で未開発の事業を先駆的・開拓的に開発していく。また、利用者本位の視点からニーズに応じた弾力的な事業の運営や事業内容の改善に向けて絶えず取り組んでいること。

③ 協働性

多様な福祉ニーズの問題解決に向けて、保健・医療・福祉、その他関連領域の専門機関や行政、また生協・農協や企業、シルバーサービスなどの民間団体、組織との協働が図られていること。

④ 専門性

コミュニティワークやケースマネジメントなど地域福祉推進の専門技術を活用していること。

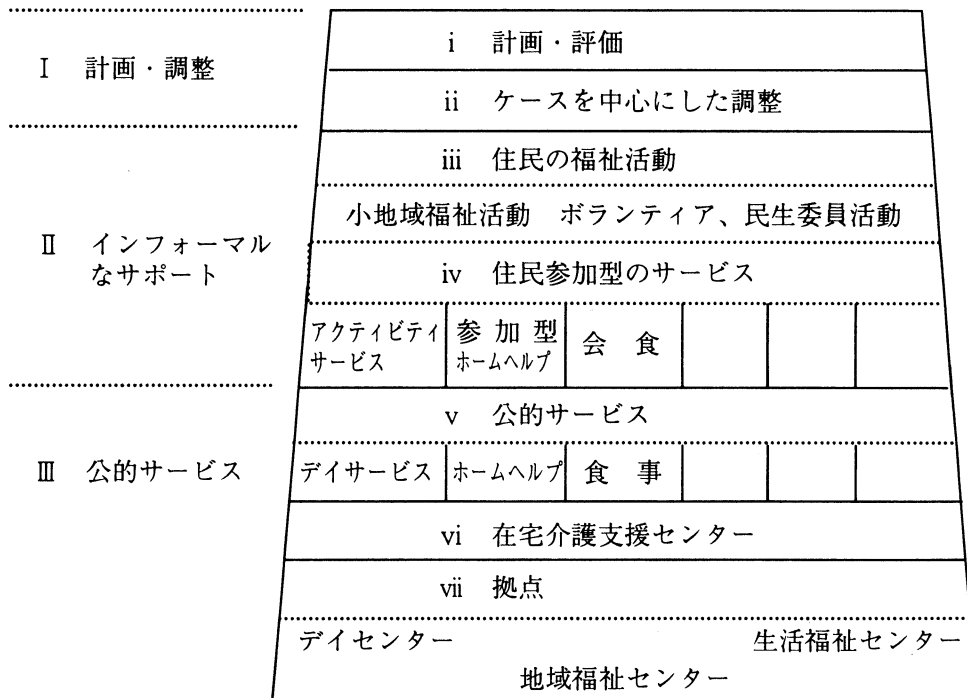
(2) 社協における事業の構造

社協はニーズ把握から問題解決までの一貫した取り組みを目指しているが、それを可能とするためには次ページの図のような事業構造を持つことが必要となる。

なお、本補助事業では「事業型社協」のイメージを具体化していくために、まず**住民参加型サービス***の開発・実施と、ニーズとサービス等をつなぐ仕組みづくりについて重点的に取り組んでいく。

* **住民参加型サービス**：営利を目的とせず、会員同士の助け合いを基調として有償有料制によって行う家事援助・介護サービスを中心とした在宅福祉サービスをいう。

〈社協における事業の構造〉



4 事業推進の方向性

(1) 中長期的かつ総合的な取り組み

本補助事業は短期的・個別的な問題にとらえるのではなく、事業を通して市区町村社協の基盤を整備する、さらには社協らしい事業のスタイルを身につけていくことによって「事業型社協」を創造していく中長期かつ総合的な取り組みと認識すること。

(2) 見える社協づくり

「事業型社協」のイメージを具体化していく過程を通して、ニーズ把握から問題解決まで一貫した取り組みができる、さらに地域で最も質の高いサービスを提供できる民間組織として、社協がその地域にとってなくてはならないものであるという存在意義を明らかにしていく。

(3) 事業を通しての社協基盤の強化・体質改善

公的サービスの積極的な受託を通して、保健婦・

看護婦資格者など専門職の採用や異動のできる職場規模の拡大、活動の拠点・財源の確保などの市区町村社協の基盤強化を図っていく。

また、事業への積極的な取り組みを通して、地域の福祉ニーズに応じて問題解決まで一貫して取り組んでいくニーズ志向の民間組織への体質改善を図っていく。

(4) 管理・運営体制の強化

今後、「事業型社協」の創造に向けて取り組んでいくことに伴って、受託事業等のサービス部門の比重が高まることになる。個々のニーズに応じて適切なサービスが提供できる運営体制を整備していくためには専任の運営責任者（ケースマネージャーやサービスコーディネーター）の配置が必要になってくる。

また、経営責任も大きくなっていくことから、専任の常勤役員を置くなどして、平素から財務や労務、事務処理などに適切な管理ができるような体制を整備していく。

5 社協発展強化計画等や他の補助事業との関係

(1) 「ふれあいネットワークプラン21」基本構想との関係

本補助事業では、プラン21基本構想で示したものの内、特に「民間性を発揮した福祉サービスの企画開発、実施」と「地域福祉推進の専門技術の活用」について重点的に取り組んでいくことになる。

(2) 地域福祉活動計画等との関係

地域福祉活動計画や社協発展強化計画等に基づいて取り組まれているものの内、特に事業面の強化・支援策を促進していく役割を担っている。

中・長期的な計画性の有無によって事業の成否が左右されることは先行する「ふれあいのまちづくり事業」でも明らかになっており、さらに一層の計画策定に向けての取り組み・支援を進めていく必要が

ある。

(3) ふれあいのまちづくり事業との関係

ふれあいのまちづくり事業（以下「ふれまち事業」という。）では、社協が民間の立場から地域福祉を総合的に推進していかこうとするものであり、問題発見から解決までの一貫した機能を社協が持つことを目指している。これは一部の指定社協だけの課題ではなく、すべての市区町村社協が共通して目指していくものである。また、「事業型社協」のイメージとも重なり合うものである。

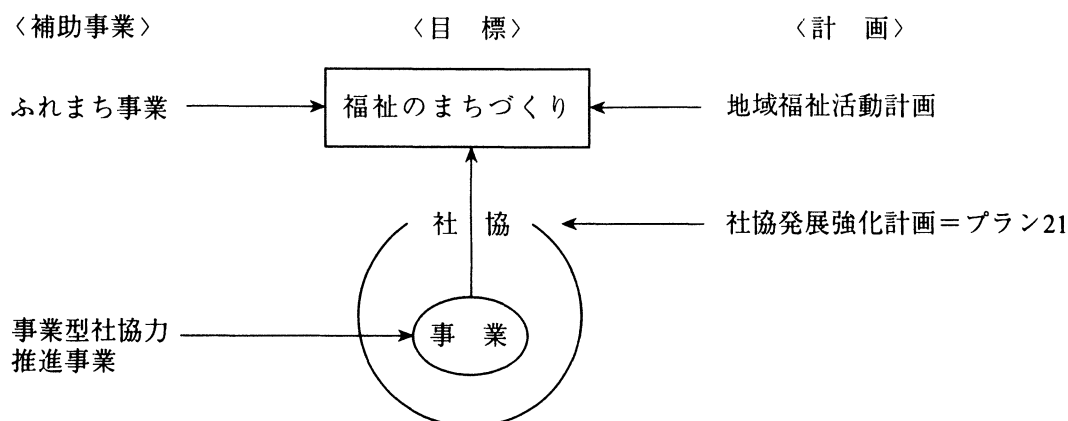
ただし、本補助事業では、まず市区町村社協らしい事業の開発・実施やニーズとサービス等をつなぐ仕組みづくりに力点を置いて、ふれまち事業の目指す社協像（＝「事業型社協」）を確立する必要がある。

(4) ボランティアセンター、福祉人材情報センターとの関係

市区町村社協の住民参加型サービスや企業ボランティア活動の開発、ボランティアグループの組織化、

福祉マンパワーの確保や育成などを県社協が支援していく点で、両事業が「事業型社協」の創造に果たす役割は大きい。県社協内部や関係機関との合意形成を図りながら、総合的な支援体制を整備していく必要がある。

〈計画、他の補助事業との関係図〉



6 事業のすすめ方

「事業型社協」のイメージを具体化していくためには、各県の在宅福祉サービスの整備状況や市区町村社協の体制等、地域の実状に応じて以下の2段階の取り組みが考えられる。

① モデル社協創造型

社協らしい事業の開発・実施と、複合的な公的在宅福祉サービスの受託運営によって総合的なサービス提供のできるモデル社協を創造していく。

② モデル事業開発型

拠点となるモデル社協を定め、そこで社協らしい事業メニュー・実施方法の開発を進めていく。

本補助事業を進めるに当たっては、最初から全県的な展開を目指すのではなく、まずモデルとなる拠点社協を定め、新しい事業の仕組みが本当に機能するのかどうかを現場で検証しながら進めていくことになる。

具体的なすすめ方としては、

① 県社協として保健・医療・介護の専門家等の参加を得た「開発検討チーム」を設置する。

② モデルとして選んだ市区町村社協にチームが入り、当該社協との共同作業の中から、地域の実状に応じた事業メニュー・実施方法の開発やケースマネジメントの仕組みづくりなど具体的な内容を創っていく。

その際、少なくともある期間「開発検討チーム」が現場によく入って共同作業を行うことが必要である。当該社協の当事者意識が高まり、継続的な取り組みに向けての動機づけが図られるだけでなく、県社協としてもノウハウを蓄積する絶好の機会となる。

県社協には市区町村社協の保健・医療・介護に対する取り組みをスーパーバイズしていく機能が求められているので、保健婦などの専門家を配置して対応していく必要がある。

栃木県社協では平成4年度から、特養施設長や病院婦長、学識経験者などの専門家を「地域福祉推進アドバイザー」として委嘱し、同アドバイザーによる委員会が市町村社協の事業開発などについて実際に訪問して指導・助言する事業を行っている。このような例も参考になる。

7 具体的な取り組みの内容

(1) ニーズをサービス等とつなぐ仕組みづくり

個々のニーズを公的サービスやインフォーマルなサポート、その他の社会資源とつないでいくケースマネジメントの仕組みづくりにも取り組んでいくことになるが、それは以下のような手順によって進められる。

ケース発見

ニーズ発見の具体的な手段としては、常設の相談窓口の設置や社協職員やホームヘルパーによる個別訪問・関係機関からの紹介の促進、住民による小地域ニーズキャッチシステムの開発・実施ということになる。

アセスメント

ニーズを客観的に評価する。その際には適切な書式の開発をして用いる必要がある。(全社協「ケースマネジメント研究委員会」においても「ケースマネジメントシート」を作成しているので参考にされたい。)

プランの策定

ニーズを持つ個々人の1日、1週間、月間の生活が維持できるパッケージを組み立てるために、当事者の参加(もしくは了解)を得て、プランを策定する。

実施

上記のプランに基づいて、サービス・活動やその他の社会資源を調整し、サービスパッケージを提供する。既存のサービスでは対応できないものについては新たに開発していく。

再評価とモニタリング

利用者のニーズとサービス・活動のマッチングの状況を定期的にモニターし、計画の修正やサービスの内容や種類の変更等を行っていく。

(2) 既存事業の改善と開発的役割

個別対応を行うなかで、地域のなかでのサービス

不足や問題点・課題等が明らかになる。これらに対応してサービスの創造、改善にとりくむ開発的役割が重要である。受託されたものをただこなしてきただけの公的サービス等、特に社協がやるという意味を持たずに行ってきた事業については、利用者本位の視点から絶えず改善を図っていかなければならない。

ホームヘルプサービスは家事援助中心から介護中心のサービスへのシフトが求められている。そこで、たとえばニーズの高い排泄の介助を毎日、早朝や夜間の短時間に複数回提供していく仕組みづくりに取り組んでいく。そのためには、巡回型での対応や、利用者宅へすぐかけつけられるように市区町村にヘルプステーションを複数配置するなどの対応が考えられる。

デイサービスについては、インフォーマルな身近な場所での当事者と住民の協働による「ふれあい・いきいきサロン」(アクティビティサービス)などとの組み合わせによって、地域に予防からアフターケアまでの一貫した仕組みをつくっていく。また、要介護老人への週2~3回のサービス提供ができるような体制の整備を図っていく。

食事サービスも、真に日常生活を支える事業としての毎日型の配食や、会食をしながら社会参加が図れるランチクラブを利用者が歩いていける日常生活圏単位につくっていく。

(3) 住民参加型サービスの開発・実施

既存のサービスでは対応できない、あるいは地域で未開発の事業を、住民や当事者参加、農協・生協、企業との協働によって開発・実施していく。

特に、住民参加型サービスは、開発すべき重点として取り組むことを提案する。

住民参加型のサービスといえば家事援助と考えられがちだが、地域のニーズに応じて多様なメニューを開発していく。

〈サービスメニュー例〉

| メニュー | 対 象 | 事 業 概 要 |
|-------------------------------|---------------------------|--|
| 家事援助サービス | 要介護老人、障害者、ひとり親家庭、産前産後のニーズ | 住民参加型の家事援助サービス単独ではなく、公的ホームヘルプサービスとの組み合わせによって、短時間複数回訪問や夜間・休日への対応など多様なニーズに応えられるサービスを組み立てていく。(ミックス型ホームヘルプサービス) また、公的サービスの対象外となっている分野にも柔軟に対応していく。 |
| 移送サービス | 要介護老人、障害者など | 病院や在宅サービス提供施設だけでなく、社会参加等のための利用希望に対しても、安全管理に十分配慮しながら、運転ボランティアの組織化によって対応していく。 |
| 住宅・機器改造 | 要介護老人、障害者など | 大工などの専門家をボランティアとして組織化したり、日曜大工愛好者のボランティアで住宅や福祉機器の改造や修理等のニーズに即応できるサービスを提供する。 |
| 子育て支援サポーター | 育児家庭 | 子育てに関して適切なアドバイスと援助が受けられない家庭に対して、育児支援のサポーターを組織化し、ニーズに応じて派遣する。 |
| ランチクラブ | 虚弱老人など | 地域福祉センターやデイサービスなどの施設を使って、デイサービスを利用していない高齢者を対象に、昼食をいっしょにしながらかげに集まれる場の開発を行う。 |
| 農地利用（ふれあい農園） | 虚弱老人など | 農協等との協働により、家に閉じこもりがちでな虚弱老人等を対象に、閑散農地を活用して、体力状況等に応じた農耕活動を行う。 |
| アクティビティサービス 「ふれあい・いきいきサロン」 | 虚弱老人など | デイサービス予備軍への予防的なサービスやデイサービスOBへのアフターケアを、仲間づくりに重点を置いて、5人～10人程度を対象に、利用者が歩いていける場所で、住民と利用者が中心となって運営していく。(詳細は紹介パンフレットを参照) |

(4) 在宅3点セットの受託運営の促進

社協の目指す問題発見から解決までの一環した取り組みを担保するためには、在宅介護支援センターの持つ保健福祉サービスの調整機能が不可欠であり、その受託の前提条件としてのデイサービスセンター、ホームヘルプサービスを併せた3点セットの受託を積極的に進める必要がある。

さらに、保健福祉サービスの総合的な提供体制を整備するための訪問看護ステーション、また人口3万人以下の市町村においては特別養護老人ホームについても、受託事業の実施に必要な条件整備を図りながら積極的に取り組んでいく必要がある。

なお、訪問看護ステーションは3社協、特別養護老人ホームについても既に1社協が運営を開始している。

(5) 地域福祉推進の専門技術の強化

社協らしい事業を行っていくためには、直接的な事業の開発だけではなく、地域福祉推進の専門技術の強化を図っていくことが必要である。

地域福祉推進の援助技術として、従来のネットワーク（地域組織化・福祉組織化・計画化）に加えて、個別の福祉ニーズへの援助技術であるケースマネジメントについても積極的に知識・技術の習得を図り、実践を通して強化していくことが求められる。

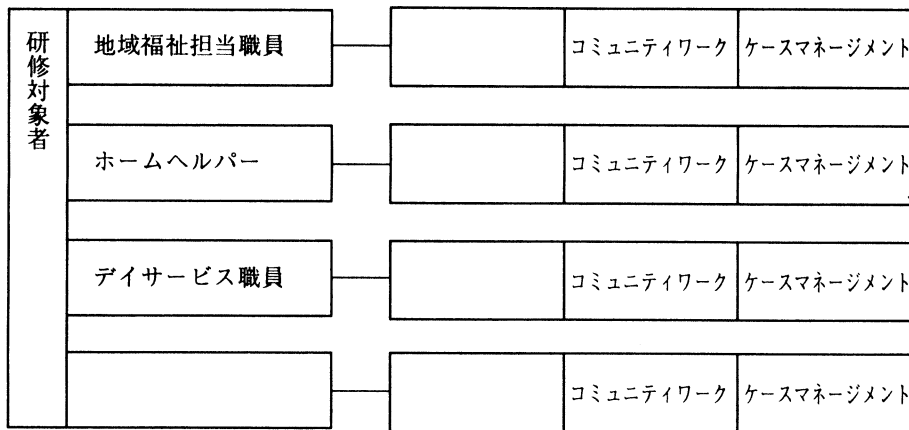
県社協としては、市区町村社協の専門性を高めていくために、市区町村社協職員を対象に、以下の2点に留意した研修を実施していく。

- ① 地域福祉担当職員、ホームヘルパー、デイサービスセンター職員など業務別の専門研修の実施

- ② 全ての社協職員が共有すべき知識・技術として、
 ケースマネジメントとコミュニティワークに関

するカリキュラムを研修に組み込んでいく

〈研修の枠組み〉



8 全社協の役割

今回の指針の中では十分に言及できなかった事業経営、研修体系それぞれの個別的な課題については、平成6年度から設置した「事業経営に関する検討委員会」「社協職員の研修体系に関する委員会」の2つの委員会で現在検討を進めており、今年度中に報告書にまとめる予定である。

また、重介護ニーズに対応できるホームヘルプサービスのあり方や住民参加型サービスの開発手法についての研究を進めており、その成果を全国に波及させていく。

また、プラン21基本構想の最重点項目・重点項目については、プラン21推進マニュアルを順次作成していくが、その第1段として「アクティビティサービスのすすめ～ふれあい・いきいきサロン開発マニュアル」を作成したのでご活用いただきたい。

なお、本年度「社協活動全国会議」（「地域福祉推進全国セミナー」の改称）において、「21世紀に向けての社協改革～事業型社協の推進」をテーマに研究協議を行う。

9 事業予算について

平成6年度都道府県・指定都市社協業務担当部課長会議において説明したとおり、事業費の経常的な経費への振替は補助金という性格上許されないことはもちろんだが、本事業の目的を達成するために優先度の高いものについては、予算の積算根拠にとらわれず各県の実情に応じて弾力的な運用を行っていただきたい。

また、この補助金からモデルとなる社協へ開発費を支出することについては問題はないが、今後複数の市区町村社協を対象として大規模なモデル開発を進めていくためには地域福祉基金や共同募金配分金、各種助成団体からの研究助成を受けて行うという形での事業展開が望ましい。