

# 「事業型社協」推進の指針〔改訂版〕

平成7年7月  
全国社会福祉協議会

## 1. 「事業型社協」とは

「住民の具体的な生活・福祉問題を受けとめ、そのケースの問題解決、地域生活支援に素早く確実に取り組めるよう、総合的な福祉相談活動やケア・マネジメントに取り組み、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、公的サービスでは対応できない多様なニーズにも即応した新たな住民参加型サービスを開発・推進し、小地域での継続的・日常的な住民活動による生活支援活動、ネットワーク活動、ケア・チーム活動等に取り組むとともに、その問題解決の経験をふまえて地域福祉活動計画の策定と提言活動の機能を発揮し、このような事業・活動を通して住民参加を促進し、福祉コミュニティ形成をすすめる市区町村社協」のことを、「事業型社協」という。

こうした機能・役割を発揮する社会福祉協議会は、市民が主体的に事業開発や住民参加型サービス、小地域の活動等に参画することが特徴であり、「事業型社協」は将来、「市民起業型社協」「市民事業体社協」をめざすことになる。

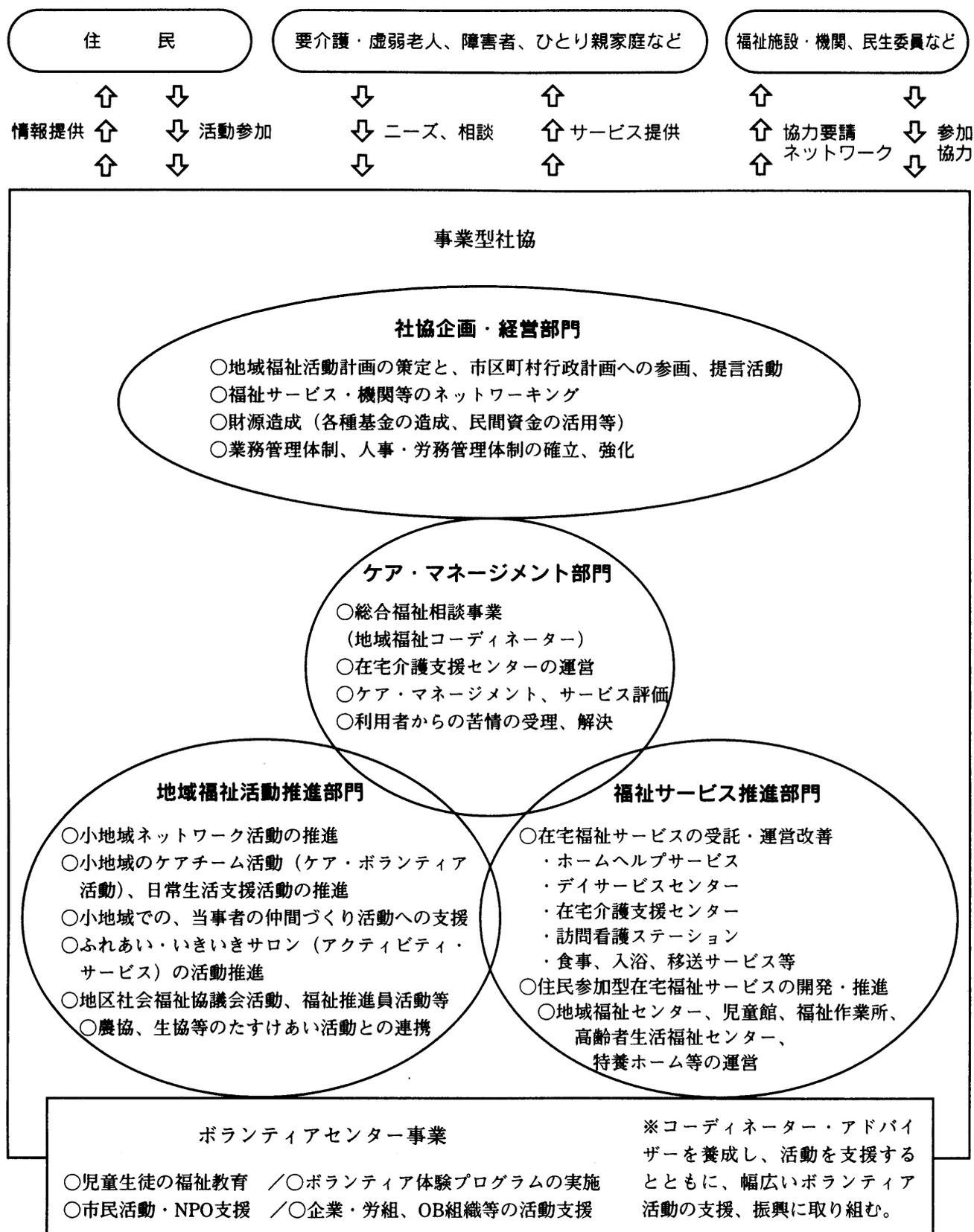
「事業型社協」は、以下の5つの機能（部門）を兼ね備え、かつ各機能（部門）が有機的・総合的に運営されるのが特徴である。

- (1) ケア・マネジメント部門.....総合福祉相談、在宅介護支援センターの運営、小地域での見守りやニーズ把握の活動等を通じて住民の生活・

福祉問題を受けとめ、生活・福祉問題をかかえた住民の個別ケースに関するケア・マネジメントを行う。アセスメントを行い、社協の運営する各種福祉サービスの活用や住民参加型サービス、ボランティア活動、外部の社会資源の活用等により問題解決を図る。また、提供されたサービスの評価、利用者からの苦情の受理、解決を図る。

- (2) 福祉サービス推進部門.....公的サービスの受託運営をすすめるとともに、ニーズに対応して公的サービスの運営改善を図る。あわせて、新たな住民参加型在宅福祉サービスの開発・推進にあたる。
- (3) 地域福祉活動推進部門.....地域福祉活動の手法を活用して、小地域のネットワーク活動、当事者と住民・専門職等が協働した仲間づくり活動の開発・推進、地区社協や地区ボランティアセンターによる問題解決能力の強化を図る。また、ケア・チーム等の開発・推進や、農協・生協のたすけあい活動等との連携をすすめる。
- (4) 社協企画・経営部門.....総合相談、ケア・マネジメント、具体的な問題解決のためのサービス提供等の経験を活かして、地域福祉活動計画の策定等を通じた提言活動を進める。さらに、福祉サービス・機関相互の連携、サービス・ネットワークングに取り組むとともに、社協としての福祉サービス運営に関する業務管理体制、人事・労務管理体制の確立・強化を図る。

図1 「事業型社協」推進の構想



(5) ボランティアセンター事業……コーディネーター、アドバイザーを養成し、活動を支援する

とともに、幅広いボランティア活動の支援、振興に取り組む。

## 2. 「事業型社協」は何を目指すのか

「事業型社協」実現の取り組みを通して、社協は以下の3点の実現を目指す。

### (1) 在宅生活を保障するサービスの重層的な整備

援助を必要とする人々の在宅での生活を保障していくために、ニーズを的確に把握する仕組みを持つと同時に、フォーマル、インフォーマルのサービスを重層的に整備し、他の専門機関等とも連携をとりながら、必要なサービスが適切かつ継続的に提供されるようなケア・マネジメントの仕組みを持つ。

### (2) 福祉コミュニティの形成

それぞれの地域に必要とされる福祉サービスを整

備すると同時に、小地域を基盤とした住民参加による福祉活動、福祉サービスを様々な場面で継続的に展開することを通して、日常的に援助を必要とする人々と地域住民や関係者が関わりを持ち、福祉に対する意識と態度の変容を促し、だれもが安心して暮らせる地域社会、福祉コミュニティづくりを目指す。

### (3) 事業型社協にふさわしい経営、運営体制をもつ

地域に必要な在宅福祉サービスを企画、実施すると同時に、福祉に対する住民参加の支援組織として、さらに市民が主体的に福祉事業を企画し運営に関わるための仕組みとしてふさわしい社会福祉協議会の組織づくり、経営・運営体制を持つ社協づくりを目指す。

## 3. 社協らしい事業とは

「社協らしい事業」とはフォーマル（制度的）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必要がある。

### (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とともに、自立意欲をささえ、真に必要なニーズを明らかにしていくために、当事者の積極的な参加が行われていること。

### (2) ニーズ志向

地域の要援護者のニーズに応えることを事業の実施原理として必要なサービス提供を行うとともに、既存の制度・サービスでは対応できないニーズが発生した場合、必要とされる事業の開発に先駆的・開拓的に取り組んでいること。また、利用者本位の視点から、絶えずニーズに応じた弾力的な事業運営や、

内容改善のための取り組みがされていること。

### (3) 協働性

多様な福祉ニーズへの対応にあたって、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

事業実施の過程で地域福祉推進に必要な各種の専門技術を活用して「即応性」や「一貫性」等を発揮していること。

## 4. 「事業型社協」の事業の構造

「事業型社協」の事業の特徴は、〔図-2〕に示したように、拠点をはじめ、公的サービス、インフォーマルなサポート、ボランティアセンター事業、相談・情報・ケア・マネージメント、計画・開発・ネットワークの各事業が、住民の生活・福祉問題解決のために総合的・有機的に組み立てられ展開されるところにある。

### i) 拠点

〔図-2〕の ) - ) の機能を実施するために、有効な拠点を確保する。

地域福祉センターは、デイサービスセンター、ボランティアセンターや住民の福祉活動の場などを備えた総合的な拠点であり、社協の事業の拠点として最もふさわしい。

「v) 小地域を基盤とした住民の福祉活動」を展開するうえでは、地域福祉センターB型等を小地域の拠点として設置していくことが有効となる。

デイサービスセンター、高齢者生活福祉センターは、福祉センター等と併設されることが望ましい。

#### ) 公的サービス

) ~ v) のような地域福祉活動や事業を展開していくうえで必要となる各種の公的サービスを受託運営する。

とりわけ、デイサービスやホームヘルプサービスは、住民の福祉ニーズの受付窓口としての位置づけがされていることにあわせ、この2つのサービスを運営することで在宅介護支援センターの設置が可能になるために、とくに重要である。

また介護福祉士、社会福祉士、看護婦、保健婦、PT、OTなど多様な専門職員が確保されることにより、インフォーマルな活動やサービスを支えたり、活動内容を深め、より効果をあげることが可能になる。

#### ) インフォーマルなサポート

地域における重層的なサポートシステムを、住民参加により構築する。

公的サービスでは対応しきれない福祉ニーズに対して、インフォーマルなサービスや住民の福祉活動を開発し、地域の重層的なサービス体制を構築する。

そこでは、住民参加型在宅福祉サービスを開発・推進していくと同時に小地域のたすけあい活動を組織化し、具体的な当事者と住民との仲間づくりやケアグループ等の活動に発展させていくことにより、地域での福祉課題に関する予防、ニーズ発見などのシステムが構築される。

#### ) ボランティアセンター事業

ボランティアセンター事業の実施によって、インフォーマルな住民参加型在宅福祉サービスや住民の福祉活動に対する支援体制が確立できるとともに、活動に興味のある住民に対する情報提供や学習・研修の機会の提供、一般市民への広報活動、福祉教育の推進などに取り組み、住民の福祉活動のすそ野を広げていく。

あわせて、これらの活動が単なる公的サービスの補完にとどまらず、住民の自発性や主体性、活動の独自性、活動の理念を尊重したうえでの公的サービスとインフォーマルなサポートとの協働、サービス・コーディネートを支援したり、地域の支援体制の整備を進める役割を担うこととなる。

「v) 相談・情報・ケア・マネージメント機能」とともに、ボランティアセンター事業によって、サービスの利用者だけでなく広く住民の意見を反映した、「 ) 計画・開発・ネットワーク機能」に結びつけることが可能となる。

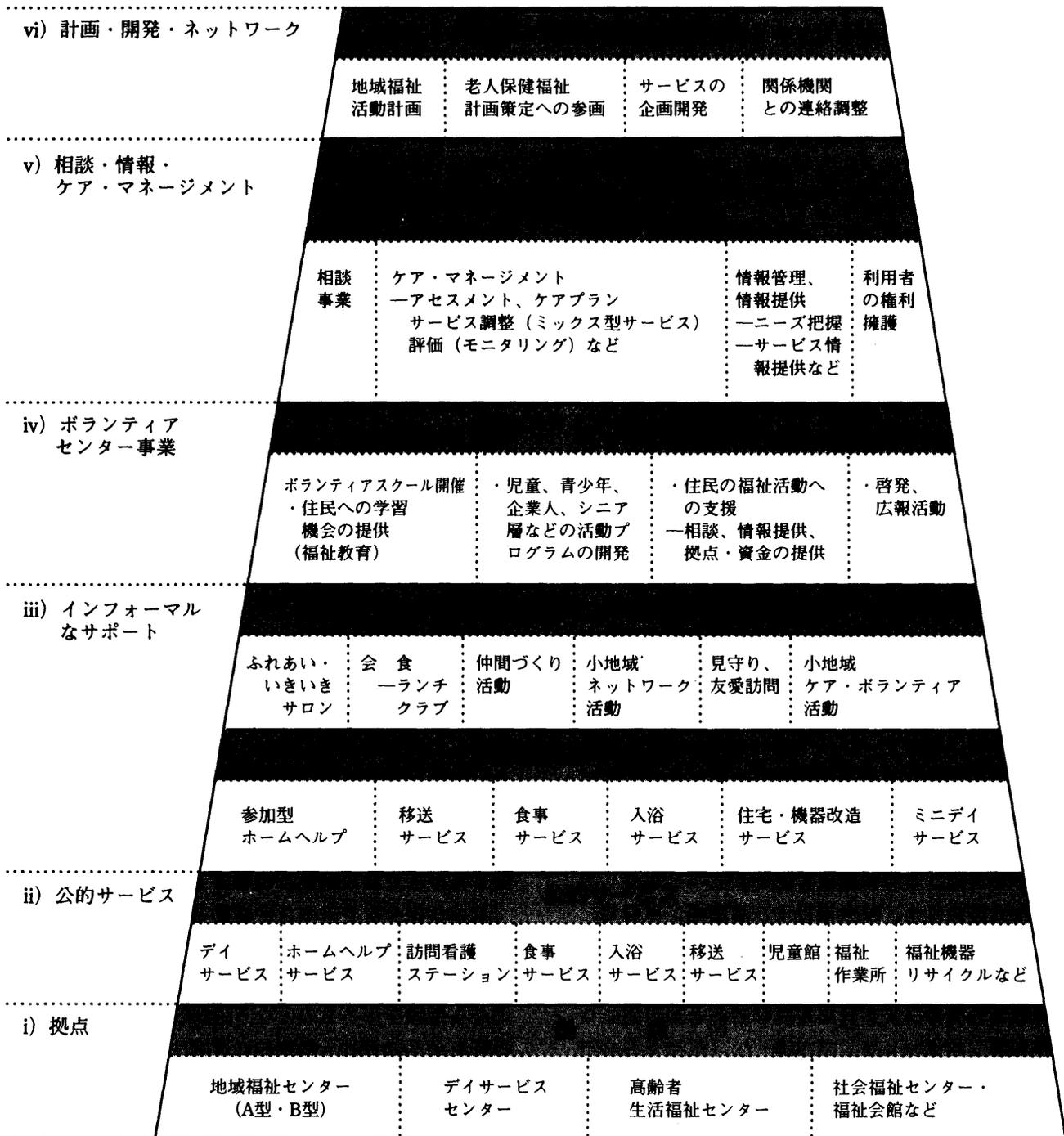
#### v) 相談・情報・ケア・マネージメント機能

個別ケースに対応した在宅福祉サービスやインフォーマルなサービス・活動を、効果的・効率的に展開していくための機能を構築する。

社協が様々なサービス・活動を担うことによって、多様な福祉ニーズへの即応や柔軟な対応が可能となり、社協における総合相談・問題解決機能が真に住民から信頼を得るものとなる。また逆に、サービス・活動をより効果的・効率的に展開するためには、個別ニーズを評価し、ケア計画をたて、サービス調整を行う総合相談・問題解決機能が必要となる。

このような相談機能、情報提供機能、ケア・マネージメント機能を社協事業に根づかせるためには、在宅介護支援センターの受託や地域福祉コーディネーターを配置することなどが重要である。

図2 「事業型社協」の事業の構造



個別のサービスを調整する中では、利用者の権利擁護が求められる。提供されているサービスのモニタリング、トラブル・事故への迅速な対応などの機能が必要となる。

）計画 - 開発 - ネットワーク機能

個別ケースの対応のうえにたった「計画 - 開発 - ネットワーク機能」を発揮する。

サービスを利用する住民や活動に参加する住民の声から、地域の福祉ニーズや福祉サービス内容に対する問題点や課題等を明らかにし、「地域福祉活動計

画」の策定、老人保健福祉計画、障害者計画の策定に参画するなど、地域の福祉計画全体に反映させることが可能となる。

また社協自身がサービスの企画・開発に取り組むことにより、地域の福祉サービス全体のレベルアップを図ることとなる。そして、自らサービスを行い、コーディネートをし、地域福祉を総合的に推進するという実践をもっていることにより、他の福祉サービスや関係機関との連絡調整機能、ネットワーク機能を発揮していくことが可能となる。

## 5. 「事業型社協」推進のポイント

### (1) 中長期的かつ総合的な取り組み

問題を短期的・個別的にだけとらえるのではなく、社協の事業・活動を総合的に取り組み、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を目標に、計画的、中長期的かつ総合的な取り組みを進める。

### (2) 見える社協づくり

「事業型社協の事業の構造」において組み立てられた各事業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、一貫した総合的な取り組みが可能となる。さらに、各事業の取り組み過程を通して、社協は質の高いサービスを提供できる民間組織としてその地域に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ことが重要である。

### (3) 事業・活動を通しての社協基盤の強化・体質改善

在宅福祉サービスの受託や各種の事業・活動への

取り組みを通して、介護福祉士・社会福祉士・保健婦・看護婦などの専門職の採用が図られる。また、職員規模の拡大や異動のできる職場の確保、活動の拠点や財源の確保など、市区町村社協の基盤強化と体制整備を図っていく。

さらに、事業・活動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という、ニーズ志向を貫徹した民間組織へと体質改善を図る。

### (4) 運営管理体制の強化

今後、「事業型社協」の取り組みに伴い、受託事業等の福祉サービス部門が拡大するが、そこでは個々のニーズに応じて適切なサービスを提供するために、専任の運営責任者（ケアマネージャー）や地域福祉コーディネーター（サービス・コーディネーター）の配置が必要とされる。

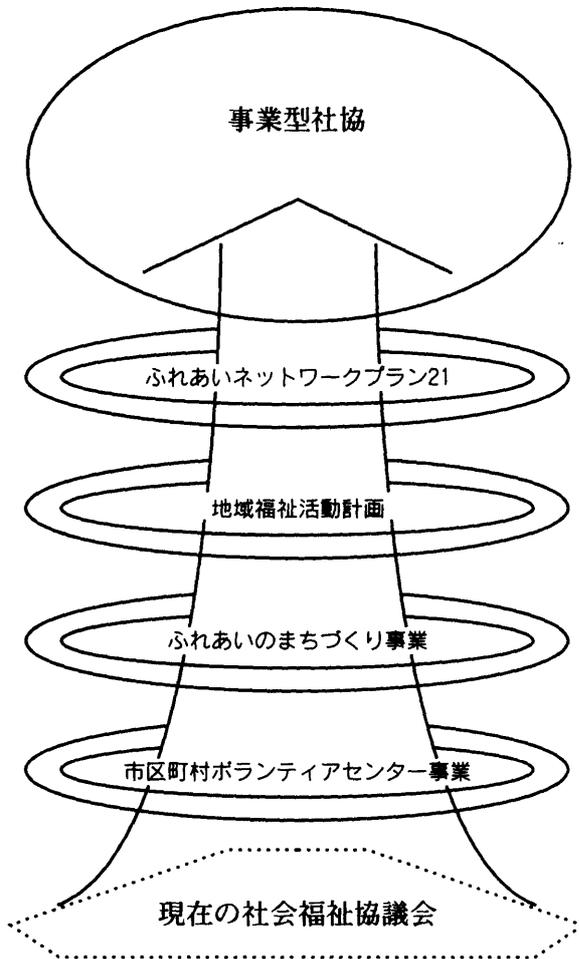
また、経営責任も大きくなることから、専任事務局体制はもちろんであるが、役員の常勤化を図るなど、平素から財務管理や労働条件管理、事務処理等、適切な管理ができる体制を整備していく必要がある。

## 6. 「事業型社協」と諸計画との関係

「事業型社協」の活動スタイル・機能・体制は、「ふれあいのまちづくり事業」「市区町村ボランティアセンター活動事業」等を通して、その確立・整備をすすめるとともに、さらには「社協発展・強化計

画」「ふれあいネットワークプラン21」基本構想の実現に取り組むことによって、具体化するものである。

図3 諸計画と「事業型社協」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

「事業型社協」は、「プラン21」基本構想で示した「社協のめざす目標」「社協らしい活動の展開」を具体化したものである。とくに「住民参加の徹底」「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よって、「事業型社協」につながっていくのである。

(2) 「地域福祉活動計画」「社協発展・強化計画」等との関係

すでに「地域福祉活動計画」や「社協発展・強化

計画」を策定し取り組んでいる社協は、とくに事業・活動面を強化していく。また、事業面の強化により、新たな住民の福祉ニーズが把握されるなど、今後の「地域福祉活動計画」の見直しの際にはさらに新しい目標、実施計画の策定に取り組む。

今後、「地域福祉活動計画」等の策定を予定している社協では、「事業型社協」の実践とくに個別ニーズの問題解決の過程を通じて住民が計画策定に参画することが重要である。

(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」は、社協が地域福祉を総合的に推進していく基盤の確立をめざすものであり、個別ケースの問題発見から解決までの一環した機能を整備しようとするものである。この内容は、「ふれあいまちづくり事業」指定社協だけが実施していくというだけでなく、すべての市区町村社協が共通して目標とすべき事業内容である。

「事業型社協」の具体化にあたっては、「ふれあいのまちづくり事業」で成果をあげている、社協らしい事業の開発・実施、総合福祉相談、地域福祉活動コーディネーターの役割、住民参加活動の広がりなどに重点をおき、「事業型社協」につなげていくプロセスを、意図的に展開していくことが重要である。

(4) 市区町村ボランティアセンター活動事業との関係

市区町村ボランティアセンター活動事業は、市民のボランティア活動への関心・意欲の高まりに応えて、活動参加のきっかけづくりとしての入門講座や体験プログラムの実施、情報提供、活動プログラムの開発、活動への支援等に取り組む事業である。

「事業型社協」の推進においては、ボランティアセンターの機能を強化し発揮して、住民参加型在宅福祉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等を住民とともに取り組み、小地域のケアチームにまで発展させていくことが課題とされている。

## 7. 「事業型社協」のすすめ方

社会福祉協議会として、以下のような流れに沿った、ニーズを総合的に把握し受けとめ、的確に対応する仕組みづくりを進める必要がある。

①個々の住民の生活・福祉問題を総合的に把握し、的確なアセスメントにもとづいた問題解決のための計画を策定し、



②(問題の内容により)  
 近隣住民のネットワークや仲間づくり等の活動を中心とした対応  
 住民参加型の各種の在宅福祉サービスによる対応  
 公的在宅福祉サービスによる対応  
 ——のいずれか、あるいはそれらの組み合わせによる対応を行うとともに、



③必要に応じて、他の専門機関、団体等のサービスとも連携した対応を行う。



④上記の既存のサービスや仕組みで対応できない場合には、あらたなサービスとその推進体制の開発を行う。

このような「事業型社協」づくりを具体化するた

めには、以下の取り組みが必要とされる。

### (1) 総合的な相談窓口の整備と問題把握・評価・計画策定の仕組みづくり

常設の総合的な相談窓口の設置や、社協職員、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・実施等を通して、住民のさまざまな生活・福祉問題を迅速かつ的確に把握する。

その把握とアセスメントにもとづき、生活・福祉問題を持つ個々人の希望に応じた在宅生活が維持できるよう、サービス計画を策定する。

### (2) 小地域ネットワーク活動等、小地域を基盤とした近隣住民による福祉活動の整備

小地域ごとに安否確認等の見守りや友愛訪問、ふれあい型の食事サービス、必要に応じて家事援助等のサービスを提供する活動を、全域的に整備する。また、小地域を基盤とした当事者グループや、当事者と住民と一緒にすすめる仲間づくり活動を推進する。

### (3) 住民参加による在宅福祉サービスの企画・実施

前記の小地域を基盤とした活動に対して、ここでは広域的な場合も含め、個々のニーズに対応するサービスを整備する。

住民参加による在宅福祉サービスのメニュー例

メニュー	対象	事業概要
家事援助サービス	要介護老人，一人暮らし老人，障害者，ひとり親家庭 産前産後のニーズなど	公的サービスの対象外となっている分野やニーズに柔軟に対応していく。 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，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)
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。
住宅改造・機器	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，リサイクル等のニーズに対応した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	地域福祉センターやデイサービスセンター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気軽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	農協等との協働により，家に閉じこもりがちな虚弱老人等を対象に，閉散農地を活用して，体力状況等に応じた農耕活動を行う。
「ふれあい・いきいきサロン」(アクティビティサービス)	虚弱老人	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。

#### (4) 在宅福祉サービス3点セットの 受託運営と拠点整備

個別ケースの問題発見から解決までの一貫した取り組みをすすめるためには，在宅介護支援センターのもつ保健・福祉サービスの調整機能が不可欠であり，社協が在宅介護支援センターを受託するための前提条件であるデイサービスセンター，ホームヘルプサービスと併せた3点セットの受託を，積極的に進める必要がある。

また，保健・福祉サービスの総合的な提供体制を整備するため，訪問看護ステーションや高齢者の生活拠点の機能も持った高齢者生活福祉センターの整備，さらには人口3万人以下の市町村においては特別養護老人ホームの運営受託も可能であり，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。

## (5) 既存事業の改善と新たなサービスの開発

個別ケースへの対応を通じて、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。これらに対応した新たなサービスの開発、既存サービスの改善に取り組む開発的役割が重要である。また、受託事業についても利用者本位の視点から絶えず改善を図っていく必要がある。

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とシフトしていくことが求められている。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、利用者宅へすぐにかけてられるように市区町村内の各地区のヘルパーステーションを設置するなどの対応が考えられる。

また、デイサービスでは、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る。さらに、要介護老人が過2 - 3回、デイサービスを利用すること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等、それぞれのサービスには様々な改善の課題と工夫の余地が考えられる。

## (6) 多様な機関、団体等との連携、協働の仕組みづくり

「事業型社協」は、住民の生活・福祉問題に対応する多様な解決手段を社協みずから持つことに特徴があるが、それは住民の生活問題を社協だけで解決するということではない。

サービスの開発や運営に当たっては、多様な機関・施設やサービス実施団体との連携をとることが重要であり、個別問題への対応の蓄積を通して、協働による事業の推進体制を構築する。

# 8. 社協運営の充実

「事業型社協」における社協運営については、従来の社協運営のあり方を抜本的に改革し、充実・強化を図る。

## (1) 在宅福祉サービス3点セットと専門職員確保の意義

在宅福祉サービス3点セット（デイサービスセンター、ホームヘルプサービス、在宅介護支援センター）をはじめ、各種公的福祉サービスを積極的に受託運営することにより、社会福祉協議会に専門職員を確保することができ、職員体制の充実が図られる。

中でも、保健婦、看護婦、社会福祉士、介護福祉士、ホームヘルパー、生活指導員、寮母、調理員、介助員、理学療法士、作業療法士等、多くの専門知識、技能を有した人びとを社協職員として確保でき、専門知識を職員の活躍が社協役職員全体に良い影響を与え、社協全体として個々のケースの福祉問題を解決する能力を高めることができる。

## (2) 福祉サービス・機関等のネットワークの促進

社会福祉協議会は、地域における住民組織と公私社会福祉事業関係者等で構成する地域を代表する社会福祉法人であり、関係者の連携（ネットワーク）の中心を担うに相応しい組織としての特徴をもっている。

加えて、自らも福祉サービス等の企画・実施を行い、問題解決の実践力を持つことによって、社会福祉事業関係者の連携、連絡調整をはじめ、民間助成財団や企業等に対し住民の福祉活動への支援を呼びかける役割等を発揮することができる。

### (3) 問題解決のための総合的・有機的な運営と地域福祉コーディネーターの役割

地域福祉コーディネーターは、相談援助・サービスの諸活動を他機関・団体との連携も含めて調整し、福祉ニーズをもつ人に対する総合的な援助体制をつくっていくことを担当する職員である。

社協が、住民の問題解決を図るために、総合相談、ボランティアセンター、サービス運営部門等の有機的な運営をすすめることが重要であり、地域福祉コ

ーディネーターの果たす役割が大きい。

### (4) 労務管理，人事管理の確立

多様な福祉サービスの管理業務，職員増に伴う労務管理など，専任の管理体制や常勤役員体制の確立等が求められる。熱意を持った専門職員を得ることができるよう，業務管理体制の確立や労働条件の整備をすすめるとともに，職員の計画的な研修を行い，資質向上を図る。人事異動，人事交流を含め，積極的な人事管理を行う必要がある。