

5.6. 全国社会福祉協議会

市区町村社協活動強化要項

(48.10.1.)

はじめに

都市化が急速に進行している。都市部での過密、農山漁村部での過疎問題は、深刻の度を加えている。さらに、人口構造の変化、核家族化など、生活様式が変化するに従って、老人問題に象徴されるように、各種の福祉問題がうかびあがってきた。都市化の進行は、一方で、既存の地域社会の崩壊を促進した。地縁、血縁社会としての共同社会は消えつつあり、新たな社会連帯を必要とする地域社会が増えている。環境汚染をはじめとする公害は、その発生した地域で人間が住むことを困難にしている。このような福祉問題は、その量・質ともに、今後ますます激化拡大する傾向にあり、いまや国民的課題となっている。

地域社会の住民は、このような状況のなかで、みずからその生活を守り、その条件をたかめていく活動をせざるをえなくなっている。地域社会の住民が、地域に生活する住民という立場で、その福祉に関する要求を、直接問題提起し、みずからその解決のための活動を展開していく動きが活発化している。住民自身の手による、新しい地域社会形成への胎動である。

地方自治体も、地域社会に山積している福祉問題の解決にとりくむ姿勢を示し、各種の福祉諸サービスの改善に努力する傾向がみられる。また、社会福祉事業の考え方も、従来の施設収容保護を中心とするものから、福祉施設の機能をたかめ、その社会化を促進するとともに、地域福祉活動をとおして在宅者に対するサービスを充実するなど、地域福祉活動を基盤とした、はばの広い事業として発展する傾向にあり、この面からも新しい地域社会の形成がみられる。

こうした状況のなかで、「住民主体の原則」にもとづく社協活動への期待はますます強まり、その果たすべき役割はきわめて大きくなっている。しかし、社協活動の理念と、その活動実態には、大きなへだたりがある。社協活動に対する社会的な期待にこたえるためには、社協は、その活動体制を、地域住民の福祉課題と深くかわりをもつよう改善しなければならない。そのためには、市区町村社協は、小地域で福祉課題の解決にとりくむ住民の協働活動 - 住民福祉運動 - を積極的に推進し、これ

ら小地域の活動と有機的な関係を積みかさねていくなかで活動体制を確立すること。また、市区町村という視野にたち、そこに共通する福祉課題の解決に積極的にとりくむこと。さらに、社会福祉に対する住民の理解を深め、ボランティア（社会奉仕）活動など社会福祉の諸活動に対し積極的な住民参加を促進することが、いま、もっとも強く望まれている。

この方向で、地域社会の期待にこたえ、住民に支えられながら活動を発展させている市区町村社協は増えている。しかし、まだその数は少ない。多くの社協が、職員の不足など困難な問題をかかえながら、社会情勢に対応できず、住民の期待にこたえきれていないことも事実である。

新しい社会情勢に対応する市区町村社協の活動体制の改善強化にあたって、無方針・無原則的な社協活動を排す必要がある。社協20余年の活動経験の評価と反省のうえにたち、明確な方針をもって社協活動を、方向づけなければならない。このために、われわれは社協創立20周年を期して、新たな活動指針の策定に着手した。その結果全国の市区町村、都道府県社協関係者の組織的な検討を経て、小地域の住民福祉運動の必要性と運動のすすめ方を明らかにした「住民福祉運動をすすめるために（試案）」および「市区町村社協活動発展計画（案）」等の指針を得ることができた。この市区町村社協活動強化要項は、これら中間的な指針の成果を最終的に集約したものである。

なお、この強化要項は社会福祉協議会の理念、基本的性格、機能、組織を定めた「社会福祉協議会基本要項」（昭和37年）を基礎にして、今後市区町村社協がとりくむべき福祉課題と活動強化のための具体的な方策を示したものである。

社協活動20年の歩み〔略〕

住民の福祉課題と当面する社協活動

高度経済成長のもたらした生活構造の変化は、住民生活のうえに数多くの障害と不安をもたらしている。老人、障害児者、児童、低所得者層などに問題が集中し、これらの階層の問題は一層深刻化している。さらに、核家族化が進行し、高度な消費文化社会となるなかで、国民の生活様式は急激に変貌をとげている。一方、住宅や社会的に共同して利用する施設や手段が不足する、あるいは公害や交通問題にみられるように、自然・生活環境の悪化がすすむなどの問題を背景として新しい型の福祉

問題が発生している。この新しい福祉問題は、国民の大多数をまきこむという性格をもち、また環境問題のように一度発生すれば元にもどすことができないなど、これまでにみられない危機的な様相を呈するものである。

社協は、これまでとりくんできた福祉問題に対し、一層の情熱をもってとりくむとともに、こうした新しい福祉問題に対しても、積極的なとりくみをする必要がある。

このとりくみをする場合、社協はこれまで確認してきたとおり、住民主体の地域福祉を確立するという基本姿勢のもとに、これらの福祉問題ととりくむことはいうまでもない。地域社会のなかで、住民が自らの福祉課題を解決するための協働活動に主体的にたちあがり、この活動をとおして、新しい地域社会（コミュニティ）づくりに貢献することがいま社協に求められている。

これらの福祉問題を背景にこれからの社協活動としてとりくむべき重点課題を考えれば、それはつぎのとおりである。ここにあげた運動の例示は、各年度ごとに点検を加え、地域社会の変化に対応する課題を設定するなど、現実に即したものにしていける努力が求められる。また、実際にはこれらの課題を総花的にとらえるのではなく、地域の実情に照らして選択し重点的にとりくむ必要がある。

1 低所得者の福祉を守る運動

出かせぎ家庭の増加、離婚や父母の家出の増加、交通事故による崩壊家庭の増加、炭鉱離職者の生活困窮、中高年齢層の就労困難など、低所得層への転落や母子、老人、障害者など、生活困難層の相対的拡大がみられる。低所得階層は、地域社会のなかで不安定な生活状況のもとに、終始、援護の受け手として位置づけられており、みずから身をまもるといふ力を失っている場合が多い。社協は低所得・生活困難層の人たちが、生活意欲をたかめるよう組織的な活動の基盤を醸成するとともに、低所得者に対してきめ細かい福祉サービスが適応されるよう働きかけることが必要である。また低所得者の実態を明らかにし、世論に訴えるとともに行政施策への反映を期する。〔運動の例示略〕

2 老人の福祉を守る運動

人口動態の変化と生活構造の変化により、ますます高齢化社会の傾向は強まり、ねたきり老人、独居老人など、援護を必要とする老人の数は増大する傾向にある。所得、医療、社会参加の機会を保障するとともに、地域社会のなかで、老人自身が主体となって、これらの老人問題の自覚と運動促進を行なうようにす

る。また、住民全体が老後問題についての関心を深め、老人福祉の諸活動に参加するよう、たえず老人問題の調査と問題提起を行ない、学習の機会をひろげ、行政施策はもとより民間活動についても一層その充実がはかれるよう、その推進につとめることが重要である。〔運動の例示略〕

3 障害児者の福祉を守る運動

障害児者は、精神上、身体上さまざまなハンディキャップをもち、それが経済的、社会的な障害となり、地域社会で生活をするうえで困難な問題をかかえている。とくに、最近、交通事故、産業災害、薬禍、公害などにより障害者の数は増加している。これまで地域社会のなかで放置されがちだった障害児者の福祉をたかめるため、施設を増設、その機能を充実するとともに地域対策、在宅対策を強化する。障害児者の生活権を守り、たかめ、教育権・就労権を保障していくこと、地域社会を、障害者の住みよいまちにつくりかえていくことが課題である。〔運動の例示略〕

4 児童・青少年の福祉を守る運動

生活構造の変化にともない、非行児や要保護児童は増加する傾向にあり、ゆれ動く生活基盤のなかで、公害、交通事故などの影響を受け、児童はきわめて不安定な状況におかれている。さらに離婚、遺棄、配偶者の病気・事故死などにより、母子世帯は増加し、未婚の母親も増えるなど、生活構造の変化を反映した母子問題が発生している。このようななかで、子どもの健全な成長発達を保障し、保育所、乳児保育、学童保育などの量的拡大と、その教育内容を質的にたかめていくこと、また、青年層の積極的社会参加をはかっていくことが課題である。〔運動の例示略〕

5 婦人の健康と福祉を守る運動

都市化が進行し、住民の生活構造が変化するにつれ、勤労婦人の増加、過疎地帯における婦人労働の強化などにより、母性保護など、新たな婦人の福祉と健康の問題が発生している。一方、医師、看護婦の不足は深刻で保健、医療の体制整備は、緊急の課題である。〔運動の例示略〕

6 住みよい生活環境づくりの運動

都市化、工業化が人間環境のバランスを無視して進むとともに、公害、環境破壊が住民生活をおびやかしている。大規模な公害に加え、身近な地域社会でも生活環境はますます悪化する傾向にある。さらには、安全性の見地からも交通事故に典型的にみられるような危険を防止し、地域福祉活動を強化し快適な環境を確

保するまちづくりをすすめる。〔運動の例示略〕

市区町村社協活動強化方策

市区町村社協の活動は、都市農村をとわず各地域において多様化、深刻化する住民の福祉課題にとりくみ、その解決をはかるとともに、住民相互の連帯を確保し、住民主体のまちづくりをめざしている。それは憲法や地方自治法に規定された国民の福祉と地方自治の本旨を、住民生活の場である地域社会を基礎にした住民主体の協働活動をとおして具体化しようとするものである。

この立場から、社協活動の基本的な役割を明らかにすれば、その一つは地域住民がみずから福祉課題解決のために立ちあがり、協働してその解決にあたるようその活動を援助する役割である。もう一つは、そうした住民の活動を基礎に、社会施策のにない手である地方自治体と国に対し、福祉課題を解決するよう働きかけ、その施策の充実を促進する役割である。

社協はいま前章で規定した住民の福祉課題にとりくみ、その活動を通して、みずからの役割を明らかにしていくことが強く求められている。

1 社協活動強化の基本方針

(1) 福祉課題のとりにくみを強化し、運動体社協への発展強化をはかる。

市区町村社協は市区町村の視野から、低所得者、老人、児童、障害児者などの福祉課題をたえず的確に把握し、その対策（地域福祉計画）をたて、住民みずからの努力で解決すべきものと地方自治体・国の施策として解決すべきものを明らかにし、その実現をはかる活動、すなわち地域組織活動を強化し、住民の課題に機敏に対応する運動体社協として、その活動の発展強化をはかる。

低所得者、老人、児童、障害児者など福祉課題をになった人とその家族が福祉要求の主体者であるという位置づけを明らかにし、障害者やその親の会、保育所など福祉施設の保護者会、老人クラブ員、ねたきり老人の介護者、世帯更生資金利用者などの話しあいや組織化を援助し、地域住民が相互に連帯して、その問題解決の活動に参加することができるよう活動の拡大をはかる。

小地域を基盤とする「住民福祉運動」のなかで、市区町村の視野で問題を取りあげ、その対策や活動の拡大を必要とするものについては、必要な措置を行なう。

広域でとりくまなければならない福祉課題、た

例えば障害児施設や特別養護老人ホームづくり運動などについては、数力市区町村社協の協働活動としてとりくみを行なう。都道府県・全国の視野からとりくむべき課題については、都道府県社協・全社協と協働して県民運動、全国運動としての発展を期する。

(2) 小地域の「住民福祉運動」を基盤とする。

地域の福祉課題を解決し、さらに積極的な住民主体のまちづくりをすすめていくためには、住民生活の場である小地域における住民の自主的な協働活動、すなわち「住民福祉運動」の存在が不可欠である。

市区町村社協は、小学校区や旧町村程度の地域を単位とした住民福祉運動を強化し、各地域において住民の福祉課題と直結した住民主体の組織活動をもりあげ、この住民福祉運動を市区町村社協活動の基盤とする。

小地域の住民福祉運動を活発にする方法として、市区町村社協がモデル地区を設けて、調査活動などを基礎に、重点的に活動を展開する。

児童、老人あるいは環境問題などの重点課題を設定して、小地域単位のとりにくみをすすめる。

住民福祉運動の組織は、自治会、町内会、部落会など住民自治組織と民協・老人クラブなど福祉関係の組織、その他機能別、階層別組織の協働活動の場として真に実践的な構成になるよう配慮する。

市区町村社協は、先進的な小地域の住民福祉運動の経験と教訓を、他の地域にも波及させる。

(3) ボランティア（社会奉仕）活動のセンターとして社協を確立する。

全国の市区町村社協が、ボランティア（社会奉仕）活動のセンターとして、その機能を確立する。とくに地域ボランティア活動を促進する。善意銀行がすでに設置されているところでもボランティア活動のセンターとしての機能を充実強化する。

地域の社会教育など関係機関との連繫を強めるとともに、ボランティア活動を希望する広範な住民、グループ、団体などに対し、必要な情報の提供、相談活動を行なう。

福祉講座やボランティア・スクールを開催し、ボランティアの育成、研修につとめる。

ボランティア活動を必要とする地域社会や福祉施設等のニードを正しく把握し、必要なボランテ

ィア活動の把握，斡旋を行なう。

ボランティア・グループの自主的活動の援助，ボランティア・グループ相互の協働活動の援助を行ない，活動に必要な場所や材料の提供などを行なえるようにして，センターとしての役割を果たせるようその機能を充実する。

2 社協活動の方法・機能の改善強化をはかる

(1) 地域福祉調査

市区町村社協は，毎年少なくとも1回は市区町村社協独自の調査を企画実施し，たえず住民の福祉問題を把握する機能を発揮し，問題の提起を行ない，実践活動と結びつける。地域福祉調査の方法は，いわゆるアンケート調査にかぎらず，住民座談会，地域の点検調査，既存資料の分析など，はばの広い方法の活用をはかる。

また，小地域で住民福祉運動を実践する地区社協あるいは住民組織などに対しても，調査に関する専門的な技術援助ができる体制を持つ必要がある。そのためには社協職員に加えて，役員もその役割をもてるよう技能の強化をはかっていく。

(2) 問題別委員会

市区町村社協の日常活動は，委員会がかなめとなって運営される。住民の福祉課題を自治体に反映する「予算対策委員会」の活動，地域福祉活動の推進と民間資金（共同募金他）の動員を計画化する「福祉計画・財政委員会」，住民にたえず福祉問題を提起し，福祉教育的役割を果たす「広報委員会」，心配ごと相談所や世帯更生資金などの「事業運営委員会」，「ボランティア・ビューロー運営委員会」などの常設化をはかるとともに，そのときどきの福祉課題に応じて，随時，臨時の「対策委員会」を設置するなど，問題ごとの委員会活動を強化し，多くの関係者の力を結集する。その際，一人一役主義の立場から社協役員はもとより関係者の役割分担をできるだけすすめる。

(3) 福祉教育・広報

市区町村社協は，「広報委員会」を設置し，機関紙の定期刊行を確立するとともに，最低年4回以上発行を目標に発行体制の増強計画をたてる。またその他の広報媒体の活用やマスコミに対する積極的な素材（福祉問題）の提供を行ない，住民に問題を提起する機能を強化する。小地域で住民福祉運動を実践する地区社協あるいは住民組織等に対し，必要な情報の提供を行なうとともに，機関紙の刊行につい

て技術的な援助を行なえるようにする。さらに，地域内の学校を対象とした，社会福祉研究指定校や一般市民・婦人・老人などを対象とした福祉講座の開催，福祉展の開催，あるいは福祉広報媒体資料の作成など福祉教育の機能を強化する。そのため地域の社会教育や学校など関係機関と提携を深めるとともに，一般企業や労働組合などに対しても働きかけを行なう。

(4) 住民集会，社会福祉大会

市区町村社協は，定期的に小地区ごとあるいは問題別の住民福祉会議（住民座談会）を開催し，住民要求を把握するとともに，定期的に社会福祉大会を開催し，関係者だけでなく一般住民が参加し，その福祉問題をだしあい，話しあえる場をもうけ，年間の活動の集約を行なうと同時に，その方向づけを行なう。

3 事業部門の改善強化をはかる

(1) 心配ごと相談

すべての市区町村社協が，心配ごと相談所あるいは，その他の福祉相談窓口を設置し，住民の福祉問題をくみあげる窓口として位置づける。たとえば一定期間ごとに社協の理事と相談員の定期会議をもつなどして，地域組織活動との結びつけをはかる。

(2) 世帯更生資金，小口貸付，法外援護事業

世帯更生資金の貸付業務や小口貸付，法外援護事業などを制度の趣旨にそって適切に運営すると同時に，事業を通じて，低所得世帯の動向と福祉問題の内容を把握する。制度内容の改善をはかることとあわせて低所得者のための福祉活動や施策をひきだす窓口として，地域組織活動との結びつけをはかる。

(3) 委託事業

市区町村社協は，地域社会の必要に応じて，老人福祉センターや季節保育所，学童保育所等の地域福祉施設を造成し，その運営を行なったり，あるいはホームヘルパー事業，老人就労斡旋事業など各種の委託事業（補助事業）の運営を行なっている。それらの委託事業の運営については，前述した基本方針の実現がそこなわれることのないよう慎重に対処しなければならない。各種の事業，制度を確立する過程として，住民主体の運動体社協として，社協が率先してとりあげ，実施運営することが必要な段階のものと，行政にゆだねるべきものとに点検整理をしながらすすめる。とくに，社協が受託経営することによって，行政が行なった場合に比較して，福祉サ

サービスの水準の低下をきたすことがないように、必要な人件費・事務費は確保する。なお、単に事務処理をまかされているだけにすぎないような各種団体などの事務・会計処理は徐々に整理する。

4 役員活動の充実，発展をはかる

(1) 役員会の構成と運営

市区町村社協は，小地域で住民福祉運動を実践する地区社協あるいはそれにかわる住民組織から役員を得ると同時に，ボランティア組織からも役員の参加を得て，住民の福祉課題に機動的に対応できる，住民と直結した運動体社協にふさわしい組織構成となるよう，活動をとおして，徐々に改善をはかる。

当面する社協活動の強化，体制整備の目標として法人化を促進する。また徐々に民間会長の確立をはかる。全国の市区町村社協が法人化をめざすなかで，併行して市区町村社協の法制化の実現をはかる。

理事会は，運動体としての機能が発揮されるよう，理事会開催の定例化をはかるとともに，財政や広報担当理事の設置など理事の役割分担をすすめる，さらに役員による地域指導体制の確立をはかるなど，執行機関としての役割を強化する。また，評議員会もはば広い住民各層の参加を得て，地域住民全体の意志を反映する議決機関としての役割を強化する。

市区町村社協の役員会が，その機能を発揮する前提に研修の強化がある。市区町村社協は都道府県社協の協力をうけ，理事評議員に対し，最低年1回以上の研修会（先進地区との交流研修，役員研修会，福祉講座など）を開催する。また，都道府県やブロック段階で開催される研修の機会も積極的に参加活用していく。

(2) 民生委員協議会

市区町村社協の活動は，民協活動と不可分の関係にある。社協は民協活動の自主性を尊重し，その活動を活発化するために必要な援助を行なう。同時に，民生委員がもつ地域の福祉問題を発見・把握する者としての役割，また社協活動の推進役としての役割を尊重し，その機能の発揮を求める。

(3) 地域リーダーの確保

小地域の住民福祉運動，ボランティア（社会奉仕）活動の強化，各種問題別委員会の活動などをとおして，住民リーダーを積極的に開拓し，その確保

をはかる。

5 社協職員の確保，身分保障の確立をはかる

社協活動を強化する基礎は，職員の確保とその処遇の確立にかかっている。社協職員がもつ基本的な役割を明らかにし，十分その機能が発揮されるよう技能の強化につとめると同時に，その処遇についても市区町村・都道府県・全国の各級社協が力を集めて，その確立にあたらなければならない。

(1) 地域福祉活動と社協職員の役割

社協職員は，地域福祉活動をすすめるうえで重要な役割をもっている。その基本となる役割は，住民がみずから福祉課題を解決する活動にとりくむことを援助する役割であり，また，地域の福祉課題の把握，対策（地域福祉計画）の立案などについて援助する専門的な役割である。

この役割を果たすために，社協職員には一定の行動規範と技術が求められる。その主要なものは，次のとおりである。

どんな場合にも活動の主体は住民であるという原則をくずさないこと。

社協職員は，住民自身が福祉課題の解決にたちあがることを助ける援助者の立場に徹しなければならない。福祉の課題をになった人たちが，みずから活動の主体者としてたちあがるよう援助したり，そうした人をとりかこむ住民（地域ボランティアなど）の組織活動を援助したり，地域内の各様団体・組織が福祉課題解決の協働活動にとりくむよう援助する役割をもっている。

組織的な活動として発展をうながす。

社協活動の性格は，地域の福祉課題の解決のため関係者・団体を集め協働活動を組織することにその独自性がある。したがって，活動が，事務局や一部の役員だけのものにならないよう理事会や委員会の充実あるいは住民座談会や共同の学習会，活動の役割分担などをすすめる，組織的な活動として発展するよううながす役割をもっている。

地域の福祉課題を正しく把握し，対策（地域福祉計画）の立案を援助する役割をもっている。

社協職員は，住民自身がみずから福祉課題を自覚し，対策（地域福祉計画）をたてることができるよう判断の素材を提供するなど，側面から援助する役割をもっている。そのためには職員自身が社会情勢，とくに年とともに変化する地域社会の

状況や福祉問題の変化を敏感に、また科学的に把握する能力や対策（地域福祉計画）立案の能力、社会福祉の情報収集と提供、社会資源を動員する能力などをもたなければならない。

住民に対する信頼と行動力をもっていること。

社協職員の活動は、住民との相互信頼を基盤とする。そのためには、個人的な考え方や価値判断をもちこむことを排し、住民の福祉課題をみずからの課題として貫いていく姿勢をもち、住民とともに実践していく、たかい行動力、住民とともに行動のなかで学んでいく態度が要求される。

（２）社協職員の設置基準、研修、身分保障〔略〕

6 活動の場（地域福祉センター）の確保をはかる

（１）福祉センターとしての社協の確立

市区町村社協は、地域福祉センターなどに独立し、民間福祉活動、ボランティア活動の拠点として、住民が自由に交流し、話しあえる場を確保するなど、その設備機能を充実する。当面少なくとも法人社協は、福祉センターなどへ事務局の確立をはかる。

この事務局には、かならずボランティア活動のセンターとしての機能、諸設備を確保する。また、社協活動に必要な自動車（乗用車・バス）、バイクあるいは広報機材などを確保していく。

（２）社会福祉施設の活用、社会化の促進

小地域の住民福祉運動を強化するためには、住民集会所の確保が不可欠の条件となる。市区町村社協は、小地域においても、それぞれ住民集会所（地区福祉館）、僻地保健福祉館など活動の拠点となる施設が確保できるよう、その設置の促進をはかり、コミュニティ・センターとして位置づけ、その活用をはかる。

また、地域内の各種社会福祉施設、とくに保育所、児童館、老人福祉センター、老人ホームなどは、地域活動のセンターとして機能するよう積極的な働きかけを行ない、その活用と施設の社会化を促進する。とくに、過疎地のように地域リーダーや専門家、福祉施設の少ない地域では、福祉施設のもつ役割を重視しなければならない。あわせて、公民館、学校など教育関係施設の活用もはかる。

7 活動を支える財源確保を強力にすすめる〔略〕