

## 地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方 に関する検討会（地域力強化検討会）（第4回）

平成28年12月14日（水）

14：30～17：00

場所：全国都市会館3階第2会議室

### 議 事 次 第

#### 1. 開会

#### 2. 議事

（1）中間とりまとめ（案）について

（2）その他

#### 3. 閉会

（資料）

資料1：第3回検討会議事概要

資料2－1：地域力強化検討会中間とりまとめ（案）

資料2－2：地域力強化検討会中間とりまとめ（案）の概要



地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方  
に関する検討会(地域力強化)検討会 第3回 議事概要

日 時：平成28年11月2日(水) 15:30~18:00

場 所：厚生労働省専用第21会議室(17階)

<事務局より資料説明>

原田座長

- 本日はまず論点5について議論したのち、論点6に移る前に、論点2~4についても発言や議論を頂きたい。その後、全体を踏まえ、法制度も含め、全国展開のためにどうしていくかという論点6につなげていきたい。

<論点5について>

鴨崎委員

- 寄附と近いが、投資的手法による課題解決方法のひとつとしてSIBを紹介したい。
- SIBはイギリスで2010年に開発され、現在は64~5件が実施されており、規模としては200億円以上である。
- 最初の事例は再犯防止であった。出所者、特に軽犯罪者は6~7割が再犯で刑務所に戻ってきてしまい、司法省のコストを圧迫していたが、民間事業者が再犯予防の措置を講ずることで、公的なコストが削減された。今では英国全土に拡大している。そのほかにも、若者の雇用やホームレス支援、予防医療等の分野で用いられている。
- 日本では、2014年から横須賀市、尼崎市、福岡市にて実証事業を実施した。厚生労働省は平成29年度の予算要求にSIBのモデル事業を盛り込んでおり、さらに経産省でも来年度実際に投資家をいれて実施する予定である。
- 横須賀市の特別養子縁組の取組では、3件の特別養子縁組が成立し、将来かかるはずであった500万円以上のコストが削減されるという効果が得られた。尼崎市のひきこもりの就労支援については、対象者20人中10人にポジティブな効果が見られ、就労に至るまでは時間が足りなかったものの、ニーズがあり、成果も出せるのではと考えている。
- SIBの手法は、公的機関が行っていた業務を民間に委託し、その財源については民間が資金を集め、成果があれば公的機関が資金を支出するというもので、官民連携で行う社会的投資のひとつといえる。
- SIBが日本に広まるには現在いくつかの課題があるため、厚生労働省が概算要求中のモデル事業を通して、解決しながら広まっていければと考えている。

井岡委員

- 地域において、協議体としての社会福祉協議会と、運動体としての共同募金が両輪をな

す役割があると思っている。

- 共同募金の配分については、社会福祉法において「社会福祉を目的とする事業を営業者以外の者に配分してはならない」とされており、社会福祉法人にしか配分されないようにも見えるが、その他の法人や団体を幅広く支援することが重要であり、柔軟な対応が求められている。
- 共同募金の課題は、平成7年の265億円をピークに寄附金額が年々減少していることで、平成27年には185億円になっている。市町村単位の共同募金においては、自治体の皆さんから寄附金を集める中で、わかりにくい、成果が見えにくいというおしかりを受けることもある。
- 共同募金は、地域でなにが問題かを話し合い、そのためのお金を皆で出すという「運動」の部分を持っているが、この70年の間に、その運動性が落ちてきていると考えており、まだやれることがあると思っている。今後は「運動性の再生」がキーワードである。
- 高島市では、見守り募金等の特定テーマ募金を実施しているが、これは地域住民と協議して地域福祉活動計画を作った際にできあがったものである。見守りという形だけのテーマではなく、なぜ自分の地域で見守りが必要なのかを住民同士で議論したというプロセスが非常に重要である。このプロセスがなければ、「我が事」にはなっていない。

#### 櫛部委員

- 釧路市は、2011年から生活保護の自立支援プログラムについて、SROIという評価指標を立てて実施してきた。ステークホルダーと当事者で話し合いをし、自立への認識を共有するコミュニケーションツールとして有効だったが、数字的信頼性は今後の課題という段階。資金が民間から出るか行政から出るかで評価も変わる。指標に目を奪われすぎると、プロセスの評価が抜けてしまうことになりかねない。この評価についての自治体の財政当局の納得は簡単ではない。
- 地域の中で、こういった支援を行えば人が笑顔になるというプロセスを共有することが、寄附文化の醸成につながるのではないか。
- 共同募金について言えば、生活困窮者の支援にあたっては、保証人の不在が大きな課題となっている。就学する前の借入や、就職にあたっては保証人が必要である。そういう保証の仕組みを作るのに使うなどできないだろうか。必要なところにお金が行く仕組みを作らないといけない。

#### 藤山委員

- 財源確保の手法が複雑化しているが、それは進化と言えるのだろうか。誰がマネジメントを行うかを考えてほしい。
- 共同募金活動の実施にあたっては相当なマンパワーが必要。お金もそうだが、みんな暇がない。共同募金にかかる人的コストと集まった資金を見なければいけない。
- 誰がお金を集めるのかを考えると、地域を支えるのではなく、既に存在する地域力に乗っかって募金が行われている。

- 共同募金のスキームは壮大すぎるが、小学校区等でもっとダイレクトに実施できないものか。むしろ地域力をないがしろにしているのではないか。これ以上〇〇募金委員などをやる人はいないだろう。

#### 前田委員

- 井岡委員の指摘した共同募金の課題についてだが、介護サービスを行う社協を単に介護保険事業所と見なしている住民も多く、募金は社協のお茶代になっているのではないかと、何に使われているかわからないという住民側の思いがある。何に使われて、何に役立ったかがわからなければ募金額は減っていく一方ではないか。
- また、募金を自治会で集めるのは大変で、一律の金額で集めている地域もあるが、経済的に困窮している家庭など、出せない家が出てきてしまっている。募金する側の納得感が必要で、何に使われるのかを明確化する必要がある。

#### 奥山委員

- SIB については、中間支援組織の役割が重要である。どうやって体制を作っていくか。
- 共同募金について、どのように配分するかという見える化が住民にとっては非常に重要である。横浜市北部では、社協で「みんなの助成金」としてひとつにまとめている。2,400万円くらいあって、人口 34 万人なので、ちょうど 1 人あたり 70 円くらい集まっている計算。募集は金額の上限を細かく決めて行い、配分委員会にもいろいろな人が入っている。そこまでしないと、維持するのは難しい。
- 地域のお金を地域でまわすような、もっと小規模なお金の集め方や見える化を考えなくてはいけないのではないか。

#### 中委員

- 地域活動には必ずお金が必要なものばかりではない、という視点を示したい。エリア内の小学校区で、地域の支え合いボランティアを目的としたニーズ及びシーズ調査を実施したところ、ちょっとした労力提供だけでなく、物の提供ならできる、この分野の講師はできる、開いている自宅の部屋を貸し出してくれる世帯などが見つかった。ボランティアという切り口での寄附の集め方もあるのではないかと気づきでもあった。

#### 福本委員

- 福祉通貨、地域通貨もひとつの解決策ではないか。円にこだわらず、地域循環を循環させ、人の輪もつなげるという手法もある。地域通貨は、期間限定なら金融の問題も解決できる。また、岡山市のサロンなんだ村では、住民同士が得意なものを出し合う交換の仕組みを作っている。

#### 片山委員

- クラウドファンディングの手法もあるのではないか。藤沢市では寄附してくれた方に原

付バイクのご当地ナンバーを優先的にあてる試みを実施し、寄附が100万円以上集まった。また学生団体が子ども食堂のためにクラウドファンディングを行った例もある。

- 藤沢市では、「愛の輪福祉基金」というのがあり、行政の拠出金と寄附金をもとに年2回審査会を開き、ボランティアや地域の見守り活動など、見える形で配分している。寄附金も多く集まり、基金残高は現在4.2億円くらいある。
- 民間事業者から、子どもたちの居場所として場所が提供される例もあった。
- マクドナルドの店舗を、「地域の縁側」として活動させていただいたり、JAさがみと野菜の生産者からは、困窮者支援として、直売所で余った野菜を提供してもらい、子どもの学習支援事業と協力して子ども食堂を実施する仕組みも作った。

原田座長

- まとめれば、今回の議論で出た意見は次のとおりである。
  - ・ 従前のやり方ではない、小回りのきく寄附の仕組みができないか。
  - ・ 寄附という行為のボランタリー性をどう啓発していくか。使い道などの明確化が必要ではないか。
  - ・ 寄附されたお金の見える化をどう行うか。
  - ・ お金だけでなく、資源の発掘や調整がまだまだできるのではないか。

<論点2～4について>

原田座長

- 「丸ごと」について、どういう支援が必要かという議論は出てきたが、身近な拠点としての地域包括支援センターには、どういう役割が期待されているか。また、専門職の関わりや出口作りをどうしていくか。
- 「我が事」について、福祉教育をどういうふうにとらえるか、ボランティアセンターがマッチングに留まらず、市民活動支援を含めたマネジメントをどのように深めるかなど議論いただきたい。

菊本委員

- 「小中学校区等の住民に身近な圏域」について、地域には病気や障害などであえて自分の生活圏から離れる方もいることに留意が必要と考えている。障害の問題はもう少し大きな圏域も含めて捉えてほしい。
- 人材確保について、鶴ヶ島市には小学校区が8つあるが、すべてに障害に理解のある人あるいは相談員を配置するのは難しい。障害の相談支援専門員は国の計画の半分程度しか整備できていない現状にある。また特に障害分野は高齢者や子どもの分野と異なり、特別会計等で基礎自治体が活用できる財源確保が非常に難しいという状況がある。相談支援体制が不十分な中、住民に身近な圏域で課題や相談を収集しても、十分な対応ができるのだろうか。
- 社会資源開発というが、人が生活する最低限の資源は地域に既に揃っているはずであり、

それを今以上に柔軟に使うという手法が甘いのではないか。例えば床屋やコンビニなど利用者自身が日頃から関わりのある資源を使っていく努力・技法が専門職にまだ足りていないのではないか。それには個別ケースを通じて現場で指導する仕組みや体制が必要である。

- 医療的ケア児などの地域というよりは医療の問題が多く含まれる対象者については、都道府県レベルで対応していくということも議論に加えてほしい。都道府県レベルの責任を明確にする必要がある。
- 地域包括ケアのポンチ絵が5年くらい前にできたときは、子どもや障害者も入ったものになっていたので、期待したのだが。
- 福祉事務所については、まだ縦割りである。例えば生活困窮者の背景には障害がある、あるいは障害が疑われることが多いため、横串を刺した対応が必要であり、福祉事務所の役割や責務を見直してほしい。
- 一度国が具体的なモデルを示して号令をかけたのち、地域の特性に合わせたやり方を認めていくというのが日本人に合っていると考えるので、国で具体的なビジョンを示す必要があるのではないか。

#### 朝比奈委員

- 身近な地域でやろうという仕組みを作った場合、地域だけでは救えないニーズに対応するためのサブシステム構築が必要である。
- 一方、地域へもう一度戻すことも大事で、そのときに、社会参加すること、地域のなかでつながりをもつことを意識した取組が重要である。出口の方の、専門機関から地域のつながり、社会参加へ、という部分で、地域福祉には大いに期待している。

#### 奥山委員

- 子育て支援では、子育て世代の転出・転入が多いため、入口がまず重要である。社協の場所など普通は知らないのが、地域のことが全くわからずに入ってくる子育て家庭にとっては、子どもの年齢に応じ、相談から地域の居場所につながれば、その人にとって地域が我が事になっていく。

#### 櫛部委員

- 生活困窮者で重視しているのは支援付き就労である。自立だけでなく、そこに地域との接点があるからである。デイサービスに通うよりも、週1回2時間のバイトが楽しいという実態だってある。入口と出口、双方に参加とつながりがなければ相談にもつながらない。出口については、そのひとつの柱が支援付き就労だと考えている。
- 福祉事務所はかつて、公的扶助を中心としていたが、年々他法が分かれて、今や生活保護だけになっている。地域を包括するために、役場の中をどう包括するかという課題がある。社協・社会福祉法人・役所あるいは保健系の機関のリノベーションがなければ、変わらないのではないか。
- 地域のことをいちばんわかっているつなぐプロが役所や福祉でない場所にいる。つなぐ

プロを発見し、つながるのが専門職なのではないか。

- 福祉分野だけではダメで、地域分野にかかわる人たちの眼差しがあって、役所の横串ができる。

#### 越智委員

- 地域を知る場所が少なくなっており、孤立した人のためだけでなく、誰でもいていい居場所が、地域を学習できる場として必要ではないか。福祉教育、それも福祉を理解するための福祉教育ではなく、地域を知るための学習の場にもつながると思う。
- 社協は調整するところと言われるが、現実には個別ケースでの支援を行っており、地域だけに任せられない課題について、社協がちゃんと受け止められるかという視点も重要になってくるのではないか。
- 社協も守秘義務の枠の中に位置づけられることも必要ではないか。

#### 永田委員

- 前回、名張市の事例を出し、住民に身近な圏域には専門職を置くべきと受け止められたようだが、地域によって様々なパターンがあって良いと考えている。
- 地域包括支援センターはあくまで介護という意識が強いが、総合相談窓口は分野から開放しないと難しい。地域のスタンスは様々であるため、先進地のパターンをいくつか出して、比較検討しながら地域で選べるようにしてはどうか。
- 丸ごとは法律に位置づけがないため、自治体の計画でも丸ごとが定められていない。包括化推進員は所管をはっきりさせて法律上位置づけられないとやりづらく、自治体が包括化推進員を置きづらいのはそれが理由ではないか。地域福祉計画にも定められるよう、はっきり法律に明記される必要がある。

#### 藤山委員

- 施設や専門職という話が出ているが、地域は暮らしを紡ぐ場所であり、それをないがしろにしてはただ絆創膏を貼るだけになってしまう。地域の多角形、日常的なつながりの中で、暮らしの中に福祉をどう埋め戻していくかという話をしないと、地域の人が入ってこない。

#### 原田座長

- 藤山委員の意見は、コミュニティの基盤をしっかりとしないと本当の解決にはならないという視点は大切だが、一方で、福祉の現場からすると個別のAさん・Bさんをどうするかも重要な課題である。個別支援と地域づくりをどうみていくべきか。別々の課題なのか、一体的な課題なのか。その整理をしていくことが大切な議論になると思う。

#### 中委員

- 個別支援と地域づくりのどちらかの問題ではなく、一人ひとりのオーダーメイドの暮ら



しを地域のなかで作っていけることがゴールと考えている。地域づくりは漠然としたものではなく、「事例に始まって、事例に終わる」とよく言うが、一人の生活に還元していくようなものであってほしいと思う。

- 地域包括支援センターは、介護保険の施設というイメージがあるが、圏域を担当する相談機関として、全国に配置され10年の実績を経たことは大きな意味があると思っている。地域の側で総合相談をつづけていくとき、私たちは地域住民の相談を断れない。そして、圏域担当の専門職と、住民側の担い手がユニットになってはじめて機能するという事も協働から学んできた。
- 「地域福祉」という言葉がはやりのように使われているが、もともと基盤として地域の中にあったもの。遅れて地域に登場した行政や専門職が知らないだけ。ないものを作るという発想ではなく、既にあるものを住民とともに顕在化・意識化していく作業をまず行い、それでもないものは作るという考えが重要。その順番を間違えると押しつけになってしまう。
- 第2回検討会の資料4について修正版を出していただいたが、地域ケア会議については、小地域まで貫いてほしい。自分の地域ではそういうふうに行っている。

#### 土屋委員

- 住民の感じるコミュニティの範囲は小さく、助け合いの大きさは小学校区くらいである。また、介護保険の生活圏域、地域福祉、民協などで定められる地域は全部バラバラである。市町村が地域のまとめ役になる必要があるのではないか。
- 介護保険財源の半分は税金なのだから、もう少し「丸ごと」に使えるようにしても良いのではないか。
- ワンストップの総合相談がうまくいっているところは、自主財源で人を配置するか、人を置かずに連携強化型で取り組んでいる。予算化された包括化推進員が立法化されれば、介護の現場で障害の相談をやっていることに、会計検査で何を言われるかと気にしたりせず、正々堂々とやれるようになる。

#### 勝部委員

- 豊中市では、地域の人が「自分たちは安心して課題を掘り起こせる」「困っていそうな人には声をかけないといけない気がする」と言っている。そして、住民のリーダーと専門職が個々に存在しているというよりは、専門職プラス住民で一体的になっている感じで、お互いに地域の状況を共有しあい、一緒に運営していくというイメージ。
- イベントなどでみんなで楽しくつながりを作りましょうという展開だけでは、本当に困っている人は参加しない。福祉コミュニティはあえて作る必要がある。協働して問題解決する仕組みをどう作るかが重要であり、それを担うのがCSWなのか生活支援コーディネーターなのか、というのはあるが、分野の問題ではない。
- 地域における課題解決の体制作りにあたっては、そのエリアを担う住民を主体化し、それを支える包括的な仕組みを作る事が重要ではないか。

- なぜ、住民が我が事として動くのかと聞かれることが多い。それは、大変な人を見つけたときの専門職の姿を住民が見て支援を学んだり、逆に専門職が生活者の視点を住民に気づかされることがあるからではないか。そのことが福祉教育。地域をみんなで考えていたり、一人の問題で地域をつくっていくことの繰り返しのなかで、まちが優しくなることを意識する人が広がっていく。CSWは福祉のまちづくりワーカーである。

#### 櫛部委員

- 暮らしと仕事が非常に重要であると言う部分は、藤山委員に共感する。地域包括支援センターは仕事を作る機能はなく、産業や人材育成にコミットしていかないと、サービスの前提である生活と暮らしが成り立たない。そういう部分を横断的に、かつオーダーメイドにできるのは、生活困窮者自立支援制度ではないかと思う。この絵のなかに企業や商店があってもよい。そういう出口論がないと話が上ずる。

#### 福本委員

- 住民主体でできることと、行政や専門職が介入して解決すべきことは切り分けて考える必要があるのではないか。行政や専門職がやりすぎてしまうことによって、地域がだめになっているところもある。住民に居場所・役割をどう持ってもらうか、やり過ぎない程度のコーディネートが行政に求められる。

#### <論点6について>

##### 前田委員

- 行政・専門職・住民が、地域にどういった力があるのかを知る必要がある。
- 自分は地域福祉計画の策定に携わったことがあるが、住民から非常に鍛えられるし、異動で人が替わってもいろいろと教えてくれる。
- 地域福祉計画についてはいろいろな部署や団体に関わって策定するというプロセスが重要であり、町村部は策定率も低いようなので、ぜひ義務化して欲しい。

##### 越智委員

- 地域福祉計画については、市部も策定率はともかく、中身はどうかと思う。策定を義務化してほしいのと、我が事・丸ごとを計画に入れたり、地域福祉活動計画と連動していくことが重要であり、それを書けるよう、法律の規定を置くようお願いしたい。

##### 勝部委員

- 豊中市では平成16年に地域福祉計画ができ、それまで別々だった行政・社協・住民が同じ方向性を見出すことできた。また、圏域ごとにどこまで計画が進んでいるかをワークショップなどを開催して確認しており、住民がそれぞれ地域に何が足りていないかを把握している状況。
- 健康福祉条例において、計画については審議会が進捗管理を行う事が定められているが、

そういった規定がないと、どのように進捗しているかわからない計画が多いように感じている。

#### 堀田委員

- 地域には既に福祉のみならずさまざまな計画があり、それが市民、関係団体、事業者、行政が立場を超えて地域の未来、可能性を共に見据える機会・場になることが重要である。こうした円卓会議的なものがあってこそ、資金的支援も非資金的支援もうまく循環していくのではないか。
- 自分や家族、隣人、地域のことが気にかかるといったそもそもすべての人が持つ気づき、ケアは分散、それが機能するネットワークを作り、しっかり対応する側は統合していくということを地域の状況によって見極めていくことが必要。包括的相談支援のモデル事業に取り組む26自治体のパターンを見ることも、参考になるのではないか。
- 例えば保健師は、以前はもっと地区担当で地域まるごと顔が見える働きぶりがしやすかったが、業務分担が進んだり、次々に会議や事業が「降って」くることで地域から引き剥がされている状況にある。保健師のみならず、地域からはがされている人たちを邪魔しているものを取り払うという視点も必要ではないか。

#### 藤山委員

- 計画が地域にあふれている、多すぎると感じている。
- 専門職は課題解決ができて、住民を幸せにできるとまで驕ってはいけない。人は人に認められて初めて幸せになるのであり、いかに地域で出会わせるかが重要。それが地域力であり、その手助けをするのが専門職ではないか。
- 認知症の高齢者と幼児、独居のおばあちゃんと子育てする母親など出会いの可能性があるにもかかわらず、ハコや計画にしばられてきたことが地域をつまらなくしており、だからこそ省庁横断の小さな拠点という議論が必要になっている。

#### 土屋委員

- 分野別・制度別にコミュニティができており、これらをまとめ上げるのが地域福祉計画ではないか。「福祉」というが、「コミュニティ計画」のような総合的な計画を策定する方針を行政が示すことが必要ではないか。

#### 井岡委員

- 地域福祉計画は理想的になりがちであり、誰がやるのかわからなかったり、評価されていなかったりする。サイクルを回していく進行管理が明確にされることによって、実際に計画が機能するのではないか。福祉教育を進めていくにも、地域福祉計画に落とし込む必要がある。

#### 奥山委員

- 地域福祉計画の策定の 1 期目は、住民アンケートなどを取った。策定には、課題を抱えている住民や単身者は参加しにくく、どうしても自治会・町内会が中心になる。3 期目になってようやく子育て関係などが入った。また、地域にはやらなければならない行事もあふれていて、これ以上町内会などが新たにやるのは厳しい。もう一度、参加者など地域福祉計画の作り方を見直す時期ではないか。例えば、企業が策定に関わることは、防災の観点からも意義があることと思っている。

#### 菊本委員

- 社会福祉法人の社会福祉充実計画をうまく使えないかと思っている。地元に見える形で使うという意味で良いのではないか。また、たとえば、SIB で資本を提供する機関として、社会福祉法人があってもよいのではないか。

#### 片山委員

- 地域福祉計画は、義務化されていないので、行政の役割がわかりづらい。社協の地域福祉活動計画と相互補完的に連携していく必要があるのではないか。藤沢では次の見直し時に一体化しようとしている。行政が言うとは難しいことも、社協発信なら可能なこともあるし、地域、市社協、行政の役割に具体性を持たせたいと思っている。
- 地域包括支援センターができ、専門職が圏域に設置されてから 10 年が経つ。介護ケアに捕らわれていてコミュニティーワークが出来ていないと思うが、せっかく作った地域包括支援センターを活かさない手はないのではないか。
- 社会福祉士について、養成課程を見ると、地域作りも含め幅広い分野を担えるジェネラリストが求められていると思うが、実際にそれが育つ領域や職域が少ないと感じている。そういった支援も踏まえた見直しが必要ではないか。

#### 朝比奈委員

- 地域福祉計画の策定に重要となる住民参加について、これまでの方法ではどうしても平日の日中に参加のできる層が中心になってしまう。
- 社会福祉法第 4 条は、「福祉サービスを必要とする」住民という限定があり、狭義にとらえられてしまう。これまで地域のなかで相互に出会っていない人たちがどう出会うか、仕事や経済をどう入れ込むかという視点も必要。極端な例かもしれないが、地域包括支援センターが要介護や要支援の高齢者だけでなく、元気な高齢者の社会参加や就労も支援することとするなど、ドラスティックに変えていくことも考える必要があるのではないか。
- いまの相談援助職は、多くの場合、福祉や介護サービスへのつなぎや連絡調整が主になっているが、それだけでは期待されている役割に対応していくことができない。例えば地域包括支援センターが高齢者の就労も支援するなど、ドラスティックな変化が求められているのではないか。

#### 勝部委員

- 地域福祉計画の議論をすると、また計画作りの話に立ち戻ったと思われがちであるが、地域福祉が狭い世界でのサービスの調整にとどまっていたレベルから、次のステージに進んだと考えている。この点をもう一度確認し、それを踏まえた支援を内容に盛り込むべきではないか。生活困窮者支援制度も地域作りを行い、考え方は共通しているが、まだそこに至っていない、アウトリーチが弱いなどの課題があるので、入口と出口の強化をトータルに行うことのできる計画であるべきではないか。

#### 中委員

- 守秘義務の問題については、行政をはじめとして関係機関が連携して取り組まない言い訳にされていることがあるため、きちんと議論すべきと考えている。課題を把握して解決に協働していくためには、個人情報をオープンにし、お互いに助けられ上手になっていくことが必要。

#### 原田座長

- 個人情報や櫛部委員から発言のあった保証人など、議論しなければならない課題がある。
- そのほか、今後は社会福祉法第4条に加えて、第5条や第6条についても目配りをする必要がある。社会福祉法の規定が現行のままでよいか等のご意見をいただきたい。
- 大臣からは、年内までに一定の結論という大きな宿題を頂いており、次回からは検証しなければいけないことや、方向性をどう示すか、具体的な施策として何を出すのか等について、総括するような議論を行いたい。

(以上)

地域力強化検討会中間とりまとめ（案）  
～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～

平成28年12月●●日  
地域における住民主体の課題解決力強化・  
相談支援体制の在り方に関する検討会  
（地域力強化検討会）

## 1 総論

### （1）地域、福祉を巡る現状と課題、希望

- 少子高齢・人口減少社会という我が国が抱えている大きな課題は、我が国全体の経済・社会の存続の危機に直結している。この危機を乗り越えるためには、我が国のひとつひとつの地域の力を強化し、その持続可能性を高めていくことが必要である。地域力強化を考えるにあたっては、福祉の領域を超えた地域全体が直面する課題を、私たちは改めて直視する必要がある。こうした考えのもと、政府では、まち・ひと・しごと創生や、一億総活躍社会の実現に向けた取組を進めている。ニッポン一億総活躍プラン（平成28年6月2日閣議決定）で述べられている通り、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、誰もが役割を持ち、活躍できる社会をつくることが喫緊の課題である。

◆参考1：ニッポン一億総活躍プラン（平成28年6月2日閣議決定）

（一億総活躍社会の意義）

少子高齢化の流れに歯止めをかけ、誰もが生きがいを感じられる社会を創る。人生は十人十色であり、価値観は人それぞれである。一億総活躍社会は、女性も男性も、お年寄りも若者も、一度失敗を経験した方も、障害や難病のある方も、家庭で、職場で、地域で、あらゆる場で、誰もが活躍できる、いわば全員参加型の社会である。

これは単なる社会政策ではなく、究極の成長戦略である。全ての人々が包摂される社会が実現できれば、安心感が醸成され、将来の見通しが確かになり、消費の底上げ、投資の拡大にもつながる。また、多様な個人の能力の発揮による労働参加率向上やイノベーションの創出が図られることを

通じて、経済成長が加速することが期待される（包摂と多様性による持続的成長と分配の好循環）。

（地域共生社会の実現）

子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。また、寄附文化を醸成し、NPO との連携や民間資金の活用を図る。

- 私たちのまわりの生活を見てみると、深刻な「生活のしづらさ」が増しており、それは私たち自身にも起こっている、もしくは起こり得ることでもある。例えば、様々な問題が同時にいくつも重なったり、家族全員が何らかの課題を抱えたり、ある地域の中で似たような問題が続発したりしている。かつては家族や親戚、隣近所や知人によって支えられていたような困りごとでも、今はひとりで抱え込み、誰にも相談できず解決の糸口が見つからない状況になっている人や世帯があることも事実である。
- 高齢の親と働いていない独身の 50 代の子とが同居している世帯（いわゆる「8050」）、介護と育児に同時に直面する世帯（いわゆる「ダブルケア」）、障害のある子の親が高齢化し介護を要する世帯、様々な課題が複合して生活が困窮している世帯のほか、いわゆる「ごみ屋敷」は、社会的孤立の一例とも言える。こうした世帯は、地域住民から見ると、「気づいていても何もできない」、ときには「排除」の対象にすらなる場合もある。
- 基盤となる地域社会そのものは、少子高齢・人口減少社会が進展するなかで、自治会・町内会の加入率は減少し続け、地域で課題を解決していくという地域力、あるいはお互いに支え合い共生していけるような地域の福祉力が脆弱になりつつある。

- 一方、地方創生の取組の中で、地域には今まで気が付かなかった宝（「知恵」「人材」「資源」）があることに気づき、それを最大限引き出し、自分たちが住みたい地域を自分たちでつくる、地域でできることを探し、活かし、発展させていく地域づくりの取組が各地で進められている。そこには、地域の文化や環境、地域経済の持続可能性をどのように確保していくか、という危機感と同時に、将来への希望がある。
- 直面する複合的な生活課題に対しても、平成 27 年 4 月にスタートした生活困窮者自立支援制度は、個々の置かれている状況に光を当て、就労、家計といったこれまでの福祉サービスにない支援を加え、地域で工夫しながら解決につなげていく仕組みであり、対象者の属性に関わりなく、複合的な課題に対する包括的な取組の先駆けとしての意味を持つ。
- 様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという地域創生の取組と、誰もが安心して共生できる地域福祉を推進しようという取組は、決して別々のものではない。生活の基盤としての地域社会が持続可能であることが、地域福祉の基盤として不可欠であるし、地域福祉によって地域生活の質が向上することで、そのことが地域の活性化に「還元」されていく。

いわば、福祉の領域だけではなく、商業・サービス業、工業、農林水産業、防犯・防災、環境、まちおこし、交通、都市計画なども含め、人・分野・世代を超えて、地域経済・社会全体の中で、「人」「モノ」「お金」そして「思い」が循環し、相互に支える、支えられるという関係ができることが、地域共生社会の実現には不可欠である。
- 「ニッポン一億総活躍プラン」においては、「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する」とされている。地域共生社会を実現していくためには、社会的孤立や社



会的排除といった現実に生じうる課題を直視していくことが必要である。地域の中で共生をしていくことの難しさを踏まえ、一方でそれに向けた努力をしていくことが、将来の地域社会、私たち一人ひとりにとって必要であるという高い理想を掲げたい。

## (2) 3つの地域づくりと「我が事」の意識の醸成

(「自分や家族が暮らしたい地域を考える」)

- (1)で記載したように、地域が持つ魅力を最大限引き出し、様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという取組が、各地で進められている。その契機は、自分や家族が暮らすこの地域が将来どうなるのかという気持ちであったり、あるいは自分や家族が経験した問題や課題をきっかけに地域（我がまち）のことを考え始めたということであったりする。文字通りの「我が事」から始まり地域の未来を考える、とも言える。
- 高齢化の進む地域で行われている見守りを含めた高齢者自身が主体的に地域住民の困りごとを解決する取組、元気な高齢者の力を生かした事業の展開や、各地で広がっている「子ども食堂」もその一例ということができるかもしれない。
- こうした取組は、関わっている人や対象となる人が高齢者や子ども、障害のある人であったとしても、従来の福祉施策のみから出てきているものではない。福祉や介護、子育てといった分野にとどまらず、産業、経済も含めた地域全体の中で、「このような地域にしたい、このような取組をしたい」という主体的、積極的な姿勢と、地域の課題（高齢化の進展、子どもの孤立等）とが結びつくことで進められている。それだけに、そのような取組が「楽しい」「やりがいがある」ことを共有しやすく、それまで関わってこなかった地域住民を「巻き込む」力も

大きい。

(「地域で困っている課題を解決したい」)

- さらに、地域には、民生委員・児童委員や保護司、ボランティアなど、「地域の困っている課題を解決したい」という気持ちから、地域福祉の推進に尽力してきた多くの人たちがいて、地域住民の困りごと、心配ごとに耳を傾け、福祉関係者や地域の様々な人たちとともにできる限り解決に結びつくような取組をしている。様々な交流や行事を開催することでつながりを支えたり、早期の発見、見守りや支え合いの活動、最近では事例検討を通して具体的な生活支援の一部を担ったり、地区単位で地域住民の地域福祉活動を計画化するといった取組をしているところもある。
- 最近では若い人たちが、こうした社会課題に対して、積極的に社会起業家を目指したり、NPO法人が多様なアプローチをしたりしているが、同じような気持ちで取り組む住民が増えることで、共生の文化が広がっていく。

(「一人の課題から」)

- (1) で記載したように、地域には、助けを求めることもできず、周囲からも孤立している人や世帯があることも事実であり、地域の中だからこそ相談できないで埋もれてしまうこともある。  
こうした課題は、必ずしも既存の「制度」の中で解決されるわけではない。「ごみ屋敷」を例にすると、以前はごみの処理が問題になり、制度の中でどこが対応するかが問われた。しかしこうした課題を抱えた人が共通して社会的孤立の状況にあることが分かってきたことで、支援のあり方は変化している。例えば、相談支援の専門員が、ごみ屋敷の住人と信頼関係を築く一方、地域住民が片づけに参加することにより、ごみ屋敷の

住人と住民との間に緩やかな関係ができることで、再度孤立に陥ることなく生活することが可能になる。さらにその人が「働ける」場所を地域の企業や商店街の中に見出すこともできる。企業や商店街も地域福祉の担い手となっている。

こうした取組は、「制度」の力ではなく、「人」の力である。

- ひとつひとつは「一人」の課題だが、地域住民も一緒に解決に取り組むことで、他人事だった住民が「私たちがこんなことができるんだ」という気持ちに変わり、困難に直面している人がいても自分たちが「何かができるかもしれない」という意識が生じ得る。こうした小さな成功体験の積み重ねによる気づきと学びにより、一人の課題が地域づくりにつながっていく。

(3つの地域づくりと「我が事」の意識の醸成)

- これら3つの地域づくりの取組の方向性、すなわち、
  - ・「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的、積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり
  - ・「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり
  - ・「一人の課題から」、地域住民と関係機関が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気づきと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり

という方向性は、互いに影響を及ぼしあうものということができる。「我が事」の意識は、その相乗効果で高まっていくとも考えられる。

- 例えば、主体的、積極的な姿勢で様々な取組を行っている地域では、一人ひとり福祉的な課題にそれほど強くコミットしていなくても、取組の中や築いた人間関係の中で、課題が生じ

ることを未然に防いだり、一人の課題に早期に気づいたりできる可能性もある。

一方で、一人の課題の解決を図るために、様々な人と話をし、居場所をつくったり、働ける場を見つけたりする中で、それまで関心がなかった人や団体、企業に出会い、取組が広がっていく可能性がある。

#### (専門機関、包括的な支援体制への連携)

- さらに、地域住民から見えてきた課題のうち、専門機関や包括的な支援が必要な場合には、身近な地域のなかで留まらず、広域の適切な機関につなげていく仕組が求められる。
- 行政や専門機関は、そうした地域住民と連携したり、必要な後方支援をしていくことで、包括的な支援体制をつくっていくことが必要である。

#### (3) 「暮らし」と「しごと」を支える

- 私たちは、少子高齢化の進展、人口減少、一人暮らし世帯の増加、非正規雇用の増加、生涯未婚率の増加など、生活をめぐる環境が大きく変化する中で暮らしていかなければならない。

生活していく上で生じ得る課題は、介護、子育て、障害、病気等にとどまらず、住まい、就労を含む役割を持てる場の確保、教育、家計、そして孤立など、いわば「暮らし」と「しごと」の全般にまで及ぶ。

こうした本人や世帯の課題を「丸ごと」受け止めるためには、本人や世帯を「制度」の視点から見るのではなく、本人や世帯が抱える様々な困りごとのみならず、強みや思いから必要な支援を考えていくことが必要である。

本人や世帯の「暮らし」と「しごと」を「丸ごと」支えていくこと、それを地域づくりとして行っていくことが、今後の福祉施策の中で重要である。

- 介護、子育て、障害など、各分野で制度的な対応を不断に進めていくことは当然であるとしても、必ずしも制度の充実だけで安心した生活を築くことができるわけではない。

また、各分野の制度において福祉サービスを充実させることで、結果的には、支えられながらも他の誰かを支える力を発揮する機会であるとか、地域のつながりの中で困りごとを支えあう土壌であるとか、サービスの対象にならない課題や地域全体の課題にも目を向けていくという行政や福祉関係事業者の姿勢を、弱めてきたという側面があることも認識することが必要である。

重要なのは、「人」と「資源」の力を結び合わせて分野別の制度をつなぎ、また各分野の制度の狭間の問題をどのように解決していくかである。どの分野の相談支援機関にいたとしても、生活課題の全体性、問題の総合性、多分野との連携、地域とのつながりといった視点は常に有していなければならない。

#### (4) 従来の福祉の地平を超えた次のステージへ

- (2) や (3) の取組は、従来の福祉の地平を超え、「次のステージに上がる」ことを意味する。

こうした取組を進めることで、全ての人たちが安心して暮らしつづけられる地域の持続可能性、かつ多様な人たちが存在する地域社会で相互に支え合うことが出来る共生文化の創出、そうしたことを可能にする地域包括支援体制の構築につながる。

#### (5) この中間とりまとめについて

- 当検討会では、本年10月4日の第1回以降計4回にわたり、ニッポン一億総活躍プランの「地域共生社会」の項目に掲げられている該当部分に沿い、検討を重ねてきた。

そして、「我が事・丸ごと」を今後の福祉改革を貫く基本コンセプトにしていくという考え方のもと、平成29年の介護保

険制度の改正が行われるのに先立ち、中間的とりまとめを行うこととした。

## 2 各論

### (1) 住民に身近な圏域での「我が事・丸ごと」

#### (「我が事」の地域づくり)

- 目指すべき地域の在り方は、「どのようなところに住みたいか」「安心して住み続けるために、どんな課題を解消していききたいか」という視点から、住民自身が中心となって関係機関と協働しながらつくりあげていくものである。そうしたことを、地域で話し合える土壌や関係性が重要であり、そうした協議の場の確保やプロセスが必要である。その際、福祉以外の分野とも連動していくことが重要である。
- 地域住民の立場や意識も様々である。何らかの働きかけをきっかけに、住民が地域における様々な取組に関わることで、「楽しい」「やりがいがある」と思えるような経験をしたり、アウェイ（他人事）だと思っていた地域が（特に流動性の高い若い世代、子育て世代にとっても）ホーム（我が事）に変わっていくといった経験を通じて、地域のことを「我が事」としてとらえる環境もできてくるのかもしれない。
- また、同じ地域に住む人どうしの中で「困っている人」「深刻な状況にある人」が把握された場合であっても、見て見ぬふりをしたり、誰かにまかせようと思うのではなく「自分たちでなにかできないか」と思える意識は、ソーシャルワークの機能を果たす者の働きかけにより、一つの課題に対して地域住民も一緒に解決していく過程を繰り返し、気づきと学びを促すことで、作り上げられるものである。

- その土台として、幼少期から地域福祉に関心を促し、地域活動への参加を通して人間形成を図っていく福祉教育が必要である。就学前から義務教育、高等教育といったそれぞれの段階で地域貢献学習（サービスラーニングやボランティア活動）などに積極的に取り組み、福祉意識の涵養と理解を深めていくことが大切である。またこうした地域福祉の学びは生涯学習の視点からも取り組んでいかなければならない。

また、時として、地域の人だからこそ、問題を隠しSOSを発することができないこともある。問題が深刻化して初めて表面化することもある。自分の困り事を地域に伝えたり、助けを求められるようになるための福祉教育も大切である。
- こうした他人事を「我が事」に変えていくような働きかけをする、いわば地域にとっての「触媒」としてのソーシャルワークの機能が、それぞれの「住民に身近な圏域」に存在していることが必要である。その際、自治体が主導して単に有資格者を「配置する」という形ではなく、また特定の福祉組織に限定するのではなく、自治体は支援する立場に回りつつ、地域で誰がその役割を担うのがふさわしいか、関係機関がどう連携してその機能を果たすのかなどを協議して決めていく過程が重要である。
- 例えば、介護保険制度の地域支援事業における生活支援コーディネーターを活用し、活動の範囲を高齢者だけではなく、全ての世代の人を対象に拡大していくことも、方法の一つとして検討できる。
- また、高齢者が担い手として主体的に通いの場づくりや子どもの集まる場所づくり等を行う場合にも、市町村は、地域支援事業の「介護予防」の事業としてその活動を支援する等の取組を推進していくことが必要である。

- 地域住民が「我が事」と捉え、課題の早期発見につなげるためには、課題を抱えた人だけでなく、誰もがお茶を飲みながら世間話をしたり、気軽に立ち寄ることができる居場所や、住民や専門職が話し合ったり、それを通じて新たな活動が生まれることが期待できる地域の活動拠点をつくることが重要である。  
そのような場づくりをどうサポートするかを、自治体として検討する必要がある。

#### （「丸ごと」の地域づくり）

- 表に出にくい深刻な状況にある世帯に早期に気付くことができるのは民生委員・児童委員や自治会なども含めた地域住民であり、それは住民でなくてはできないことである。  
そうした気付きを円滑に専門的な支援につなげられる体制がなければ、住民は、自ら解決するか、気になりながらも声をあげることができないまま黙っているしかなくなってしまう。従って、「住民に身近な圏域」の中で、住民が直面している、あるいは住民が気付いている課題に対して、「複合課題丸ごと」、「世帯丸ごと」、相談する先が分からない課題でも「とりあえず丸ごと」受け止める機能をつくる必要がある。このことにより、「安心して見つけて解決すること」ができる地域になる。
- また、こうした仕組みがあることで、地域に根付き、住民のニーズを把握してつないでいくことを役割とする民生委員・児童委員の精神的な負担を和らげることにつながり、より積極的に活動することが可能となる。
- 「住民に身近な圏域」には、地域住民を主体とする地区社協があつたり、市区町村社協の地区担当が配置されていたり、地域包括支援センターや障害者の相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業の実施事業所といった福祉各制度に基づく相談機関があつたり、地域に根差した活動を行う社会福祉



法人やNPO法人があつたりする。こうした機関で、あるいは相互に連携しながら、それぞれの機関が直接担当している分野だけではなく、「丸ごと」の相談を受け止める場を「住民に身近な圏域」に設けていくべきである。

- その際に、地域包括支援センターの役割機能は重要である。中学校区単位で専門職が配置されている機関であるこのセンターを活用して、対象を高齢者に限定することなく、総合相談支援の窓口として展開している事例もあり、「丸ごと」受け止める場としての機能を果たしていくことも期待される。
- この場合の「住民に身近な圏域」は、最大でも小学校区域である、合併や統廃合で小学校区域が大きくなっている地域では自治会単位である、等、地域の実情に応じて異なるが、いずれにしても、「我が事・丸ごと」の体制を作る際の圏域の設定には、地域住民が決めていくプロセスがあることが必要である。  
その際、介護保険事業計画の圏域や、障害福祉計画の圏域など既存の計画等における圏域設定との関係も、地域福祉計画の上で整理していくことが有効である。

## (2) 市町村における包括的な相談支援体制

- 「住民に身近な圏域」にある「丸ごと」の相談を受け止める場は、自らあらゆる課題を解決する負担感を負うことなく、明らかになった課題に寄り添いながら、適切な機関につないでいくことが必要となる。特に、多様な、複合的な課題については、高齢、障害、子どもといった福祉関係だけではなく、医療、保健、雇用・就労、司法、産業、教育、家計など多岐にわたる分野で、市町村単位、ときには都道府県単位の専門機関も含めた多機関が協働する体制の中で、解決方法が考えられるべきである。
- 「丸ごと」の課題に対応しようとするれば、制度の狭間の問題

にぶつかることがあるが、その解決には、関係機関どうしが連携するだけではなく、(1)における体制と連携しながら、地域住民と協働して新たな社会資源を見つけ出し、生み出すことが必要である。

- このため、基本的には市町村をベースとした（地域の実情に応じて、それより大きいことも、小さいこともありうる）、多機関の協働による包括的な相談支援体制が構築されるべきであり、こうした体制が構築されるためには、協働の中核の役割を担う機能が必要である。
- 生活困窮に関わる課題に関しては、生活困窮者自立支援制度における自立相談支援機関の支援員が協働の中核の役割を担っている。
  - (\*) 自立相談支援機関に関しては、制度施行からまだ期間が経っていないこと、現時点では取り組み状況に地域差がみられること等から、さらなる取組の推進が図られるべきであり、「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」（平成 28 年 10 月～。座長：宮本太郎中央大学教授）において、施行後 3 年後見直しについて検討が進められている。
- さらに、生活困窮者自立支援制度における自立相談支援機関が設置されていない自治体やそれ以外の課題に対しては、平成 28 年度から、厚生労働省において「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」が実施されており、現時点で全国 26 自治体において取組が行われている。この事業の進展を注視しつつ、こうした取組について、制度として確立していくことも含め、どのように全国展開していくべきか検討すべきである。
- この事業では、協働の中核の役割を担う「相談支援包括化推進員」を、機関を定めずいずれかの機関に配置することを求めている。「相談支援包括化推進員」は、複合的な課題を受け止

め、多機関協働の中で解決策を検討し、時には新たな社会資源の創出を行うものであり、ソーシャルワークとしての知識・経験をベースにした専門職であるとともに、多くの関係者から信頼されるに足る人材であることが必要である。「相談支援包括化推進員」を配置する機関も、丁寧なプロセスを経て、地域においてふさわしいと認められた機関であることが必要である。

26 自治体でも実際にそのような考え方のもとに配置されており、例えば、福祉関係の機関だけではなく、地域の実情に応じて病院のソーシャルワーカーも協働の中核を担う機能として考えることが可能である。

(\*) 26 自治体では、生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関、地域包括支援センター、社会福祉協議会、社会福祉法人、医療法人、NPO、行政と、様々な機関に置かれている。

- なお、医療的ケアが必要な子どもなど高度な専門性が必要となる課題や、DV、刑務所からの出所者、犯罪被害者や戸籍に関わる課題など声を上げると地域では排除の対象になりかねない課題、身近な地域では特段の配慮が必要な課題などに対しては、しっかりと受け止められる仕組みを別途広域的に作っていくことが必要である。
- 現在ある様々な「協議の場」、「コーディネートの機能を担う人」について、一度整理を行い、それぞれがより効果的に役割を果たせるように、市町村が地域特性を踏まえて関係者との調整の上、再編成することも考えられるし、財源を柔軟に運用できることも必要である。

### (3) 地域福祉計画等法令上の取扱いについて

#### (地域福祉計画)

- 現行の地域福祉計画は、福祉サービスの適切な利用の推進、

社会福祉を目的とする事業の健全な発達、地域福祉に関する活動への住民の参加に関する事項が記載事項とされているが、当検討会で検討している「我が事・丸ごと」の体制整備についても記載事項として明確に位置付けるべきである。

- また、地域福祉計画は、社会福祉法では、策定は任意とされながらも、7割の自治体で策定が行われており、「我が事・丸ごと」の体制整備をすべての自治体で促進するためにも、任意から義務化するべきである。
- さらに、地域福祉計画の策定に関係者の意見が反映されることや、単に策定されるだけではなくPDCAの手続きが適切に踏まれることが重要であり、こうしたことも明確に規定すべきである。
- 地域福祉計画は多分野の計画を横断的総合的に統合する、いわば「上位計画」として位置づけるべきである。さらに、その内容が市町村の総合計画の中に盛り込まれていくことが必要である。
- なお、地区単位での住民の地域福祉活動を計画化したり、社会福祉法人等の民間組織・団体の地域福祉活動を計画化し、これらと地域福祉計画を連動させていくことも求められる。

#### (地域福祉の考え方)

- 地域福祉に関しては、平成12年の社会福祉基礎構造改革における社会福祉法の改正で、地域福祉の推進の規定を設ける等の対応が行われているが、地域福祉の対象、考え方の広がりを反映できる内容にすべきである。
- 具体的には、社会福祉法第4条（地域福祉の推進）では、「福祉サービスを必要とする地域住民」について、「地域社会を構

成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」とされている。しかしながら、

- ・ 支援が必要な課題とは、「福祉サービスを必要とする」だけでは狭義であり、前述のとおり、介護、子育て、障害、病気等にとどまらず、住まい、就労を含む役割の場の確保、家計、教育、そして孤立などにまで及ぶ。こうした、従来の福祉サービスの枠組みを超える支援が必要な人も含まれるべきである。
- ・ また、それらの人たちは、あらゆる分野の活動に「参加する」だけでなく、「ニッポン一億総活躍プラン」にあるとおり、「支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成」する主体であるべきである。

#### （守秘義務に伴う課題）

- 住民主体の課題把握や解決にあたり、例えば、地域住民から課題を聞きとった民生委員・児童委員や地域包括支援センターの職員等の守秘義務を有する者が、専門機関等と話し合っ解決策を検討し、（守秘義務を有していない）住民の協力も得ながら取り組んでいこうという場面で、住民との間で個人情報共有することが難しいという課題が指摘されており、法制的な対応を含めて検討すべきである。

#### （４）自治体、国等の役割について

##### （自治体の役割）

- 自治体は、（１）、（２）で示した体制をつくっていくことに、最終的な責任を持つとともに、地域の実情に応じた体制をつく

るために関係者との間で必要な機能について共通認識を持つような働きかけをすることが必要である。

- (1)、(2)で示した内容は、何らかの機関を設置するといった画一的なものではなく、地域、市町村において必要となる機能を示したものである。従って、それらを実際にどのような形で作っていくかは、自治体によって様々な方法が考えられる。「他人事を「我が事」に変えていくような働きかけをする機能」、「「丸ごと」の相談を受け止める場」、「協働の中核を担う機能」を同一の機関が担うこともあれば、別々の機関が担うこともあり得る。

重要なのは、こうした機能が必要であることについて、地域の関係者が話し合う等のプロセスを通じて共通認識を持つことである。このために、地域福祉計画策定のプロセスを活用することも有効である。

- 自治体においては、身近な圏域どうしあるいはそれぞれの圏域内における住民どうしが地域の実情を共有し、相互の学び合いによる取組の進化を促進するため、きめの細かい圏域ごとの人口や生活の状況のわかりやすいデータ整備が求められる。

- また、関係機関において「丸ごと」の相談体制を目指していく中で、自治体の組織においても「丸ごと」に対応できる体制を作っていく必要がある。福祉分野における横断的な体制だけではなく、保健師が地区担当であった頃の利点を再評価しながら保健分野も含めて全庁的に、包括的な相談が実施可能となるような体制の構築に向け検討していくべきである。

その際、分野ごとの施策を地域福祉として統合化して企画ができる機能が必要である。

#### (国の役割)

- 国においては、「我が事・丸ごと」を、29年の介護保険制度の

改正以降の一連の福祉の制度改革を貫く基本コンセプトに位置づける、との考え方のもと、必要な措置を順次、早急に講じるべきである。

- また、国においては、(1)、(2)で示した内容について、「地域で自由に決める」ことを強調し、自治体に委ねてしまうのではなく、なぜそのような機能が必要なのか、各自治体で丁寧に話し合うような支援をしていくことが必要である。
  
- 国においては、自治体を超えて地域力強化に関連した成果や課題および解決手法の共有化を図るため、身近な圏域ごとの基礎的なデータや取組事例および成果等が幅広く共有される体制づくりに取り組むべきである。
  
- 「我が事・丸ごと」を実現するためには、制度横断的な知識を有し、アセスメントの力、支援計画の策定・評価、関係者の連携・調整、資源開発までできるような、包括的な相談支援を担える人材育成に取り組むべきである。  
また、ソーシャルワーカーの養成や配置等については、国家資格として現在の養成カリキュラムの見直しも含めて検討すべきである。
  
- 全国的に、(1)、(2)で示した体制をつくっていくに当たっては、分野ごとに財源が分かれていることを踏まえると、柔軟な財源の活用や、別途の財源についての議論が必要であり、国においては、財源のあり方についても、具体的に検討を進めるべきである。

(社会福祉法人等の役割)

- 社会福祉法人は、その専門性と地域における信頼感、存在感を生かし、高齢、障害、子どもといった対象を問わない相談を行うこと、住まい、就労等の面で既存の福祉サービスにはない

取組を行うこと、地域における福祉課題への対応について勉強会を行うことなど、改正社会福祉法で位置付けられた地域における公益的な取組の枠組みも活用しながら、我が事・丸ごとの地域づくりに取り組むことを促進するべきである。

- 地域住民、福祉以外の分野に関わる団体や企業の幅広い活動につなげていくため、社会福祉協議会のボランティアセンターは、ボランティアを通じたまちづくりのためのプラットフォームとなる「まちづくりボランティアセンター」（仮称）へと機能を拡充させていくことについて、検討する必要がある。

#### （５）寄附文化の醸成について

- 寄附文化の醸成にあたっては、共同募金（特定テーマ募金の推進）、安心生活創造事業で行われた自主財源確保のための取組、ソーシャル・インパクト・ボンド、社会福祉法人の地域公益的な取組などが期待される。これらの取組に加えて、クラウドファンディングや地域通貨なども含め、多様な寄附のあり方を検討していく必要がある。
- こうした地域福祉を推進する財源を考えるとすることは、資金確保というだけのことではなく、官民協働という過程を大切にすること、これまで地域福祉に関心が薄かった人たちにも関心を喚起すること、また事業評価、成果を「見える化」することで、より効果的な対策を考えていけることなどの利点が多い。今後の地域福祉の推進にあたって、積極的に導入を検討していく必要がある。このため、共同募金については、使い道や期待される成果を明確にして募集するテーマ型募金を広げるなど、寄附者により納得が得られる仕組みを普及させることが求められる。
- 考えられるさらに幅広い方法等については、今後具体的に検討することとしているが、以下の事項については共通認識があ



った。

- ・ 単に不足する資金を集めるだけでなく、地域で何が課題か話し合い、そのための資金を皆で出し合うことが、「我が事」のきっかけとなることを再認識することが必要。
- ・ 寄附という枠組だけでなく、金銭以外も含めた様々な資源を発見していく姿勢が求められる。

### 3 終わりに

- 「我が事」の地域づくりは、決して地域住民に解決のすべてを委ねることではない。例えば、表に出にくい大変な状態にある世帯に気づくこと、主体的、積極的な地域づくりの取組を行う中で課題が生じることを未然に防げる地域をつくること、必要とされる場（就労等の場）を見出したり、見守りや声かけも含めた孤立の解消を図ったりすることは、住民だからこそできる取組であり強みが活かされる取組である。また、「我が事」の地域づくりは、生活の張りを生んだり、住民に生きがいをもたらすなどの効果があり、結果として住民にとって欠かすことのできないものとなる。このようなひとつひとつの取組が、住民の生活を豊かにし、その集積が地域力を高めていく。こうした取組と、公的な支援体制が協働して初めて、安心して暮らすことができる地域になると考えられる。
- 本検討会では、この中間とりまとめを道標として、今後も、福祉の地平を超えた次のステージを実効あるものとするための検討を進めていく。

◆参考2：「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）

- ・地域包括支援センター、社会福祉協議会、地域に根ざした活動を行うNPOなどが中心となって、小中学校区等の住民に身近な圏域で、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりを支援し、2020年～2025年を目途に全国展開を図る。その際、社会福祉法人の地域における公益的な活動との連携も図る。
- ・共助の活動への多様な担い手の参画と活動の活発化のために、寄附文化の醸成に向けた取組を推進する。
- ・育児、介護、障害、貧困、さらには育児と介護に同時に直面する家庭など、世帯全体の複合化・複雑化した課題を受け止める、市町村における総合的な相談支援体制作りを進め、2020年～2025年を目途に全国展開を図る。

◆参考3：「丸ごと」受け止める場の例

（例1）豊中市

- ・市の地域福祉計画に基づき小学校区ごとに設置した「校区福祉委員会」（地域住民が活動の中心）において「福祉なんでも相談窓口」（市委託事業）を設置し、ごみ屋敷など、把握した課題を地域住民とともに解決を図る。社会福祉協議会（生活困窮者自立支援制度の自立相談支援の委託も受ける）のCSW（市内7圏域に2名ずつ配置）が、ワンストップで専門的観点からサポート。公民協働で支え、さらに解決の仕組みづくりを行う。

（例2）藤沢市

- ・市民センター・公民館を中心に13地区の特性を活かし、全世代・全対象型の「藤沢型地域包括ケア」を目指す。生活困窮者自立支援事業の直営による行政の地域生活支援窓口「バックアップふじさわ」と、社会福祉協議会への委託による「バックアップふじさわ社協」の相談支援員及びCSWが連携し、複合的課題に対し、地域の中で関係機関等と総合的・包括的に対応できる体制を整備。平成28年度：CSWは3地区でモデル実施。

（例3）名張市

- ・複合的な生活課題（高齢者、就労支援、子ども、健康、障害者、空き家、DV、自殺、生活困窮者、消費者被害、認知症、難病、教育、子どもの貧困等）を抱える人の相談に、地域包括支援センターがワンストップ窓口として機能するよう体制を整備。（ランチを拠点とした市内15か所の相談窓口）

直営の地域包括支援センターに配置されたエリアディレクターが地域の課題を検討する各種会議等を通じて、関係機関のネットワーク（エリアネットワーク）の強化を促進する。

※CSW：コミュニティ・ソーシャル・ワーカー

## 各委員意見の整理（第3回検討会まで）

### （地域づくりと地域福祉）

- 就労・労働が福祉とつながることは大きな意味がある。（櫛部委員）
- 生活困窮者で重視しているのは支援付き就労である。自立だけでなく、そこに地域との接点があるからである。デイサービスに通うよりも、週1回2時間のバイトが楽しいという実態だってある。入口と出口、双方に参加とつながりがなければ相談にもつながらない。出口については、そのひとつの柱が支援付き就労だと考えている。（櫛部委員）
- 個別支援と地域づくりのどちらかの問題ではなく、一人ひとりのオーダーメイドの暮らしを地域のなかで作っていけることがゴールと考えている。地域づくりは漠然としたものではなく、「事例に始まって、事例に終わる」とよく言うが、一人の生活に還元していくようなものであってほしいと思う。（中委員）
- 地域づくりを広く展開することを考えると、地域の強みをどう共有していくかというところがないと、福祉以外の人たちとの共通言語を作っていけない。課題解決だけをするのではなく、地域づくりと言うところで他分野と協働できるかという仕組みを作っていかなければいけない、という議論があった。（原田座長）
- コミュニティの基盤をしっかりとしないと本当の解決にはならないという視点は大切だが、一方で、福祉の現場からすると個別のAさん・Bさんをどうするかも重要な課題である。個別支援と地域づくりをどうみていくべきか。別々の課題なのか、一体的な課題なのか。その整理をしていくことが大切な議論になると思う。（原田座長）
- 地域の持続可能性がどこの地域でも危ぶまれている現在、地域循環のデザインとセットで提案していくことが重要。様々な仕事が自治会や民生委員に「押しつけられている」印象がある。（福本委員）
- どのような機能が必要かを考えるに当たっては、経営的・事業的に解決する視点が重要。既存のプレーヤーを否定するものではないが、コミュニティビジネスや社会的企業のような、新たなプレーヤーを取り込む仕組み作りをすべき。（福本委員）
- 無償のボランティアやひもづけ補助金だけではなく、SIBのような発想が必要。住民主体でインクルーシブに課題を解決しなければならない。（福本委員）
- 人口分析を行い、処方箋を出すという取組を行ってきた。最も重要なのは、市町村だけでなく地区ごとまで見ることであり、地区ごとに行った分析をさらに広域で俯瞰して見ることも重要である。介護、農業、交通の分野ごとで見るのではなく、トータルで見る必要がある。現場発の同時多発的なチャレンジについて、しっかりデータをとって、共通の阻害要因・促進要因を繋いでいくという、マスローカリズムの手法を提唱していきたい。（藤山委員）

- より人間的で持続可能なケアと地域と考えると、「共生」は福祉にとどまらず、領域や世代を超えて大きな物語を共有しながら人・モノ・情報・思いとお金が巡る（堀田委員）
- コミュニティ経済という視点で、生産のコミュニティと生活のコミュニティを再び融合するという発想ですべての人にとって居場所と出番がある地域につなげていけないか。（堀田委員）

### （「我が事」の地域づくり）

- 専門性は高くないが、その地域に住まい、根付き、住民のニーズをキャッチして福祉のネットワークにつないでいくのが我々の仕事。民生委員の認知度、充足率の向上に努めていただければ、地域共生社会の実現を進めることができるのではないか。行政・社協・地域包括支援センター・その他団体と連携することで、民生委員が吸い上げた地域の情報をうまく活用していただき、効率的・横断的なネットワークを構築していただければと思っている。（相田委員）
- 生活支援コーディネーター・協議体について、板橋区は人口 55 万人と大きい地域なので、今やっと社協主体で第 2 層の協議体を作り始めている。まずはシステム自体の説明から始め、1 回目が 100 名、2 回目が 80 名。3 回目でコアメンバーとなる人が残り、リーダーが自然発生している。地域に合ったリーダーが生まれていると思う。（相田委員）
- 地域づくりは施すものではない。住民の立場からみて「自分がどんなところに住みたいか」という視点が必要。望ましい地域の姿をどうやって作って“あげ”よいか、といった視点から入ると間違ってしまうのではないか。（相田委員）
- 民生委員の活動記録によれば、近年の民生委員の仕事は課題の解決まで至らず、どこにつながかが仕事となってきている。一方で、積極的に孤独を選ぶような住民についてはなかなか理解ができないケースもあり、もう少し、つなが以上に深い部分まで踏み込む必要があるように感じている。（相田委員）
- 土屋委員のワークショップの参加者がどのような層の人なのかかわからないが、全てを我が事で解決できると希望的に考えない方がよい。（朝比奈委員）
- 高島市では、キャラバン隊が小学校区単位にアウトリーチを行い、住民と専門家が協働する仕組み作りを検討している。（井岡委員）
- 狭義の「我が事」でなく、関心や興味のない住民がどう感じるかを重視したい。（大原委員）
- 福祉のロジックで説明・提案しても協力者は集まらない。住民にも様々な事情がある。商工会の方々には、福祉にコミットすれば商売が潤う、町も潤う、若い人の雇用ができる、と働きかけるなど、相手の立場に立った提案をする。衰退していく小さな町でも、福祉セクターに関わることで地域を作っていける、そういった視点で構想を語る力が必要。（大原委員）
- 我々は利用者のアセスメントは専門だが、そのまわりの住民のアセスメントをつ

いおろそかにしてしまう。地域住民を巻き込んでいくには、地域住民が理解し、楽しいと思えなければならない。(大原委員)

- 「我が事」のとらえ方についても多様性がある。どういう老後を迎えたいと思っているのか、この地域がホームでなくアウェイの人もいる。(大原委員)
- 充て職で、資格を持った人を集めるのではなく、機能を動かすためにどういう人が要るかを議論すべき。全国展開に向けては、カリスマではなく、多くの人の能力をおしなべて底上げする、といった観点も必要。(大原委員)
- 若い世代は流動する。70%以上が地元でない地域で育児をしているアウェイ育児。地域でつながりを作り、アウェイをホームに変えることが必要。支えられるものから支えるものへという地域の循環型支援、支える側でもあり支えられる側でもあるというお互い様の支援関係の構築が必要。(奥山委員)
- 4月から開始された総合事業についても、なぜ住民が参画するのか、といった声が聞かれる。住民に納得感がない。住民にもそれぞれの立場から考えていただきたい。(越智委員)
- 住民サイドがどう地域を作るかという動きにコミットする事が大事。(越智委員)
- 地域防災の視点も重要。災害対策基本法の一部改正により避難行動要支援者名簿の作成と提供が義務付けられた。名簿の提供率にもばらつきがあり、藤沢市では8割くらいだが、それでも難航している状態。名簿の管理など重要すぎる仕事をなぜ自分たちが、と自治会や町内会では「やらされ感」が強い。(片山委員)
- 自助・互助・共助・公助のバランスは生活圏域の階層ごとに異なる。そういったことを住民に理解してもらうような説明が必要と考えている。(片山委員)
- 民生委員・児童委員の負担、難しさは相当ではないか。結果、なり手不足という課題が生じている。悩んでいる人も多いし、1期で辞めたり、1期もたない人もいて、75歳以上でも再任せざるをえなくなっている。(片山委員)
- 世代ごとに「地元感」は異なるため、改めて住民で議論することが必要。(勝部委員)
- 「目指すべき地域」はこうです、というのは難しい。どうやって地域を考える人を作っていくのが重要。(勝部委員)
- CSWは個別支援ワーカーなのか、まちづくりワーカーなのかという議論があるが、個別の課題を中心に地域を耕す地域づくりのワーカーなのだという立場をもつことが大切。(勝部委員)
- 住民の気づきを支援することが専門職の役割である。(勝部委員)
- 住民には、総論は良くても、各論として困った人の話が出てくると後ろ向きになったりするので、「自分が支援対象者になったらどうなってしまうのか」を考えてもらうことが一番重要。(勝部委員)
- 住民の活動があっても、専門職が全ての課題を引き取ってしまえば、住民の我が事にならず、「どうして行政がやらないのか」というクレームだけが増えていく、これが、これまでの専門職配置の課題である。個別の相談は受けるが、学び合い

- もする、地域作りや、住民の力を引き出すことに重点をおけるような人物でないといけないのではないか。行政の人だと、税金を払っているのに何でそっちでやらないのか、となるので、市民側の人を開拓していくことが必要。(勝部委員)
- 地域における課題解決の体制作りにあたっては、そのエリアを担う住民を主体化し、それを支える包括的な仕組みを作る事が重要ではないか。(勝部委員)
  - イベントなどでみんなで楽しくつながりを作りましょうという展開だけでは、本当に困っている人は参加しない。福祉コミュニティはあえて作る必要がある。(勝部委員)
  - 豊中市では、地域の人が「自分たちは安心して課題を掘り起こせる」「困っていそうな人には声をかけないといけない気がする」と言っている。そして、住民のリーダーと専門職が個々に存在しているというよりは、専門職プラス住民で一体的になっている感じで、お互いに地域の状況を共有しあい、一緒に運営していくというイメージ。(勝部委員)
  - なぜ、住民が我が事として動くのかと聞かれることが多い。それは、大変な人を見つけたときの専門職の姿を住民が見て支援を学んだり、逆に専門職が生活者の視点を住民に気づかされることがあるからではないか。そのことが福祉教育。地域をみんなで考えていたり、一人の問題で地域をつくっていくことの繰り返しのなかで、まちが優しくなることを意識する人が広がっていく。CSWは福祉のまちづくりワーカーである。(勝部委員)
  - 専門職と住民が共に支えていくという成功体験の中でさらに、地域の発見力は上がっていくように感じられる。(勝部委員)
  - 「小中学校区等の住民に身近な圏域」について、地域には病気や障害などであえて自分の生活圏から離れる方もいることに留意が必要と考えている。障害の問題はもう少し大きな圏域も含めて捉えてほしい。(菊本委員)
  - 社会資源開発というが、人が生活する最低限の資源は地域に既に揃っているはずであり、それを今以上に柔軟に使うという手法が甘いのではないか。例えば床屋やコンビニなど利用者自身が日頃から関わりのある資源を使っていく努力・技法が専門職にまだ足りていないのではないか。それには個別ケースを通じて現場で指導する仕組みや体制が必要である。(菊本委員)
  - システムだけでなくまなざしも重要である。町内会に加入しても、ゴミ出しの仕方が悪いなどと言って排除するようなことが起きる。住民の間に貧困世帯に対する理解などの視点がないと、仕組みだけでは機能していかない。(櫛部委員)
  - 住民の立場から見て何が困っているか等、地域像は住民が作りあげていくもの。(土屋委員)
  - 地域包括ケアは「住み続けたい地域」を前提に置いており、まずは住みたい地域を考えてあとから福祉がついてくるという考え方で進めることが重要。(土屋委員)
  - 地域で住民によるワークショップを開催し、「あなたが住み続けたいまちは、どのようなまちか」、「今地域に足りない活動はなにか」、「その活動のためにあなたは

- 何ができるか」を住民に問いかけてきた。そういった取組により、住民に自主性が生まれ、地域の課題に住民自身が気づいていくことができる。見える化チャートをつくり、投げかけることも有効な手段。(土屋委員)
- ファシリテーターはすぐにはできないので、社協やさわか福祉財団など、周りの団体の支援を受けつつやるが、最終的には住民自らがやるのが理想だと思う。(土屋委員)
  - 「住民主体」の定義が重要。地域課題について住民が決定権を持ち、「我が事」として解決するという文化を醸成しなくてはならない。介護保険法で、住民参加の生活支援体制整備事業が義務化されたが、介護保険の保険者である行政が実施するため、住民にはやらされ感が蔓延している。(土屋委員)
  - 生活支援コーディネーターは、個別課題にインテークしない主体である。ただし、地域の困り事を引き受けていく中で、高齢以外の課題もキャッチするため、その部分を住民にフィードバックする機能を担うことになる。(土屋委員)
  - CSWと生活支援コーディネーターについて言えば、生活支援コーディネーターは個別のインテーク・アセスメント機能は持たないが、地域作りの機能はほぼ同じである。(土屋委員)
  - 目指すべき地域というのが決められた状態だったり、目標だったりすることには違和感がある。地域で話し合える土壌や、関係性こそが必要と思う。そういう場所、プロセスが大事ということではないか。(中委員)
  - 福祉と地域づくりの両方に理解のある住民を増やすには、地域の中のごく身近な存在の人への支援を専門職が請け負うのではなく、そこにかかわる人たちと巻き込まれあいながら協働を重ねるなかで、地域にとっての意味を一緒に考えていくことが大事。個別事例が終結しても、地域の側には、その事例と一緒にかかわったという財産が残る。遠回りでもそういった成功体験を重ねていくことが、人や地域を育てていくことにつながる。(中委員)
  - 「地域福祉」という言葉がはやりのように使われているが、もともと基盤として地域の中にあったもの。遅れて地域に登場した行政や専門職が知らないだけ。ないものを作るという発想ではなく、既にあるものを住民とともに顕在化・意識化していく作業をまず行い、それでもないものは作るという考えが重要。その順番を間違えると押しつけになってしまう。(中委員)
  - 住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる地域の体制づくりを支援する人は一人である必要はなく、住民と専門職でユニットを組んでも良いのではないか。それが誰か、ではなくどんな機能を有するかで考えていく必要がある。(中委員)
  - 「我が事」の中には、自分には関係ない、誰の助けもいらないと、自ら相談できない、支援を拒まざるを得ない厳しい現実の中にいる人たちに向けての「受援力」を育むかわりも大切だと考える。(中委員)
  - 行政からの視点だけではなく、「住民でなくてはできない」というポジティブな記載をすべきではないか。検討中のシステムの中では、住民は「気づき」の役割を

担うことになるが、そのためには気遣い合う関係作りが必要であり、それは専門家でなく住民にしかできないことだということを書き方にした方がよい。(永田委員)

- 専門職が住民と一緒に協働できるかが重要。よく「住民を“活用”する」と言われてしまうが、活用する・されるの関係でなく、住民と専門家をつなぐ「のりしろ」を作り、話し合う機会を作るべき。座学で身につくものではない。(永田委員)
- 現場では、同じ民生委員が多分野の会議に出席するという「協議疲れ」といった現象が見られる。協議の「場」は非常に重要だが、その整理が必要ではないか。(永田委員)
- 地域の体制づくりを支援する人が誰かということが重要。専門職を身近な圏域に常駐させるのが名張市、CSWが出向くのが大阪市、そこに住民相談を組み合わせるのが豊中市のモデル。個人としては、これまで名張を研究してきたこともあり、身近に専門職が配置され、いつでも相談できるメリットが大きいと感じているが、専門職らしくない役割が求められているとも思う。地域によって様々なパターンがあって良いと考えている。(永田委員)
- 施設や専門職という話が出ているが、地域は暮らしを紡ぐ場所であり、それをないがしろにしてはただ絆創膏を貼るだけになってしまう。地域の多角形、日常的なつながりの中で、暮らしの中に福祉をどう埋め戻していくかという話をしないと、地域の人が入ってこない。(藤山委員)
- 専門職は課題解決ができて、住民を幸せにできるとまで驕ってはいけない。人は人に認められて初めて幸せになるのであり、いかに地域で出合わせるかが重要。それが地域力であり、その手助けをするのが専門職ではないか。(藤山委員)
- 「地元の作り直し」であるため、分野を超えた議論が必要である。(藤山委員)
- とくに都市部では、住所地と勤務地、学ぶ場所、趣味の場所が物理的に異なる場合も少なくない。エリアのコミュニティとテーマのコミュニティをゆるやかにつなぎながら発想することが、地域へのコミットメントを高めるうえで重要ではないか。(堀田委員)
- 自分や家族、隣人、地域のことが気にかかるといったそもそもすべての人が持つ気づき、ケアは分散、それが機能するネットワークを作り、しっかり対応する側は統合していくということを地域の状況によって見極めていくことが必要。包括的相談支援のモデル事業に取り組む26自治体のパターンを見ることも、参考になるのではないか。(堀田委員)
- 例えば保健師は、以前はもっと地区担当で地域まるごと顔が見える働きぶりがしやすかったが、業務分担が進んだり、次々に会議や事業が「降って」くることで地域から引き剥がされている状況にある。保健師のみならず、地域からはがされている人たちが邪魔しているものを取り払うという視点も必要ではないか。(堀田委員)
- 行政・専門職・住民が、地域にどういった力があるのかを知る必要がある。(前田



委員)

- 地域の体制づくりを支援する人は現実的には民生委員ではないか。志摩市には離島もあり、子どもがいない圏域やNPO法人がいない圏域もある。解決側に立ってくれる人ということだと、20~40代は参加しないし、好んで孤立する人もいる。社会資源の少ない地域では、民生委員はプラスアルファかと思う。(前田委員)

#### (居場所づくり)

- 子育て支援では、子育て世代の転出・転入が多いため、入口がまず重要である。社協の場所など普通は知らないの、地域のことが全くわからずに入ってくる子育て家庭にとっては、子どもの年齢に応じ、相談から地域の居場所につながれば、その人にとって地域が我が事になっていく。(奥山委員)
- 地域を知る場所が少なくなっており、孤立した人のためだけでなく、誰でもいい居場所が、地域を学習できる場として必要ではないか。福祉教育、それも福祉を理解するための福祉教育ではなく、地域を知るための学習の場にもつながると思う。(越智委員)
- お茶を飲みながら気軽に相談ができる居場所が重要と考えており、地域の縁側事業では、地域住民や地区社協がその居場所作りを担っている。専門職はいないが、最終的な責任を負う行政へのつなぎ役、住民の側に立って行政にもの言える人として、地区を担当するCSWを市社協に配置している。茶飲み話から、家庭内に隠れていた虐待が明らかになったケースもあった。(片山委員)
- ふだんからのつき合いや交流がないにも関わらず、困ったときだけ助けを求めても、なかなか難しいのではないか。ふだんから少しお節介な隣近所の関係や、ちょっとした変化に気づけるような関係があったり、常に交流できるような場があるとよいのではないか。(前田委員)
- 認知症の高齢者と幼児、独居のおばあちゃんと子育てする母親など出会いの可能性があるにもかかわらず、ハコや計画にしばられてきたことが地域をつまらなくしており、だからこそ省庁横断の小さな拠点という議論が必要になっている。(藤山委員)

#### (「丸ごと」の地域づくり)

- 身近な地域でやろうという仕組みを作った場合、地域だけでは救えないニーズに対応するためのサブシステム構築が必要である。(朝比奈委員)
- 一方、地域へもう一度戻すことも大事で、そのときに、社会参加すること、地域のなかでつながりをもつことを意識した取組が重要である。出口の方の、専門機関から地域のつながり、社会参加へ、という部分で、地域福祉には大いに期待している。(朝比奈委員)
- 地域包括支援センターができ、専門職が圏域に設置されてから10年が経つ。介

- 護ケアに捕らわれていてコミュニティーワークが出来ていないと思うが、せっかく作った地域包括支援センターを活かさない手はないのではないか。(片山委員)
- 自治会加入率 46%という低さをカバーするには、小学校区で我が事の何でも相談が必要だと思ってやってきた。(勝部委員)
  - 早期発見の仕組みは良いが、解決をご近所でのというのは息苦しいので、重層的に仕組んでいく必要がある。(勝部委員)
  - 住民が、言い方はおかしいかもしれないが、楽しくて面白い、というスタンスで取り組むことが重要ではないか。豊中市には自ら受けるなんでも相談があって、専門家が担うべきという意見もあったが、自分からSOSを出せない人に気遣っていくトレーニングが重要。住民が実践により学び、気づきあいを増やしていくといった視点が必要で、学びのない相談窓口は危険な方向に行くと考える。(勝部委員)
  - 地区社協において既に構築された分野横断の協議の場も、そこに様々な関係者を加えていけばそのまま活用できる。(土屋委員)
  - 課題把握だけではなく、「課題把握とそれを解決する仕組み作り」がセットなのではないか。地域がいかにかその課題に取り組んでいこうとしているのか、地域がもつ方法や力のほうに着目したい。同じような課題をもっている地域であっても、それが課題となるかは地域によって異なる。資源や解決方法のほうに問題が生じている。(中委員)
  - 何を「丸ごと」とするのか。対象については少なくとも「世帯丸ごと」であることが必要。単身世帯が増えているにも関わらず、地域ケア会議での1事例あたりの支援対象者数は平均2.1人、うち65歳未満が約半数含まれているという実態がある。支援体制と仕組みもまた「丸ごと」でなくてはならない。縦割りを作ったのは、専門職であり、地域の意識という面もある。なぜそうなったのかの要因分析や検討が必要。(中委員)
  - 地域包括支援センターは、介護保険の施設というイメージがあるが、圏域を担当する相談機関として、全国に配置され10年の実績を経たことは大きな意味があると思っている。地域の側で総合相談をつづけていくとき、私たちは地域住民の相談を断れない。そして、圏域担当の専門職と、住民側の担い手がユニットになってはじめて機能するということが協働から学んできた。(中委員)
  - 地域包括支援センターはあくまで介護という意識が強いが、総合相談窓口は分野から開放しないと難しい。地域のスタンスは様々であるため、先進地のパターンをいくつか出して、比較検討しながら地域で選べるようにしてはどうか。(永田委員)
  - 地域課題を把握するベクトルだけでよいのか。現在の地域・住民にできること、可能性を集める仕組みもセットでないと、地域は改善しない。(藤山委員)
  - 水も漏らさぬ相談も必要だが、やりすぎると、息苦しくなるのではないか。良いところを伸ばし、みんなの出番や役割をつくるといった観点とのバランスのとれ

たアプローチをしてほしい。(藤山委員)

- とくに「気づき」、「協議する」ところまでは「地元」の再結成、福祉領域以外のさまざまな体制との連動の可能性もとても大きい。本検討会の議論は、機動的かつ柔軟な「対応」にも焦点があると認識している。(堀田委員)
- 同時に、困っている人を放置しない、課題にどう対応するかという発想には煮詰まりもあり、楽しい・おいしい・おしゃれなことが、自然にここでいう「気づき」、「協議」、「実行」、「学び」につながる、あるいは「あったらいいな」を語ることで、困っている人を未然に防げるという視点も重視したい。(堀田委員)

### （「住民に身近な圏域」）

- 「身近な地域」の範囲は、属性によって異なる。(朝比奈委員)
- これまで、小学校区での福祉活動がなく、自治会単位が基本で、204 あるが、半分は限界集落という状況である。目指すべき地域はそれぞれ異なり、がちがちに小学校区で線引きするが良いかどうか、今までの取組の中で考える必要がある。(井岡委員)
- 昭和の合併前の小学校区域の意識が根強いが、そこが国道で分断されるとまた変わるなど、様々な状況がある。ただ、そこに必ずしも全ての資源がそろっている訳ではない。福祉だけでなく経済も含めて考える必要がある。(越智委員)
- 藤沢市では 13 地区、16 民協があり、つながりがしっかりしているので、これを基本の圏域として住民活動や支援が行われている。(片山委員)
- 豊中市は小学校区単位で住民による校区福祉委員会の実践が進んでいるが、今まで小学校区での取組を実施していない地域において、小学校区にしたり、あるいは道路や川で勝手に行政が線引きしてしまうと、昔からの地域のつながりが切れてしまったり、民生委員の地区委員会のもち方とずれてしまったりしてうまくいかない。圏域から、住民が決定していくことが必要。(勝部委員)
- 地域福祉計画、介護保険事業計画、障害者計画などは、分野ごとに設定したエリアが異なるのが当たり前となっている。福祉圏域とか生活圏域ということの考え方を自治体である程度整理しながら、みんながそのエリアでいろいろな話し合いができていくような体制をつくりが必要。(勝部委員)
- 人材確保について、鶴ヶ島市には小学校区が 8 つあるが、すべてに障害に理解のある人あるいは相談員を配置するのは難しい。障害の相談支援専門員は国の計画の半分程度しか整備できていない現状にある。また特に障害分野は高齢者や子どもの分野と異なり、特別会計等で基礎自治体が活用できる財源確保が非常に難しいという状況がある。相談支援体制が不十分な中、住民に身近な圏域で課題や相談を収集しても、十分な対応ができるのだろうか。(菊本委員)
- 実感としては、小学校区レベルの顔の見える範囲が、地域住民の課題把握のためには現実的と考えている。(土屋委員)
- ワークショップでは、圏域を考えるとところから始めたが、結果的に行政が想定し

ていたものから異なる結果となった。行政が決めるのではなく、住民自身が圏域の考え方を議論する必要があるのではないか。(土屋委員)

- 「我が事」の範囲は最大でも小学校区と考える。(中委員)
- 金沢市の地域福祉の単位は54地区の「おおむね小学校区」となっており、これは昭和からある「旧小学校区」である。この地域ごとに、地区社協、公民館、民児協、町会連合会などが協働で運営されている。地域包括支援センターの圏域は19か所の日常生活圏域で、これは行政が決定したものだが、内訳をみると、いくつかの文化の全く異なる小学校区の組み合わせであるので、地域特性に配慮している。(中委員)
- 「住民に身近な圏域」であることについては、①早期発見、早期対応につながること、②地域の中の課題を地域住民が課題発見から解決までリアルに体験すること、の二つの意味があると考えられる。このうち、後者については既に地域ケア会議で住民と専門職が協働している。(中委員)
- 福祉だけではなく、分野横断的に考えることがポイントである。調査の結果、教育、医療、福祉等の機能を備えて、その全体最適を達成できるのが、データ的には300~3000人の圏域であった。固定ではなく、地域ごとに自己決定できる地区のエリアとするべき。(藤山委員)
- 身近な圏域について「小中学校区等」とされているが、志摩では小学校の統廃合が進んでおり、身近とは言えない状況。やはり単位としては自治会ではないか。(前田委員)

#### (市町村における包括的な相談支援体制)

- 縦割りが決して全て悪いわけではない。民生委員はその人の人生に沿って支援していくが、専門職はそれぞれ縦割りで行っていてもいい部分もあるのではないか。(相田委員)
- 不安定雇用の労働者も多く、平日の日中しか相談に対応できなければ、平日の日中に仕事を休めない方々のニーズが排除される。ニーズは変わっていくため、柔軟に受け止めるための相談支援事業が求められる。(朝比奈委員)
- どこまで地域で担えるかは厳しく考えるべきで、排除の問題はどうしても残るので、どうサブシステムを作って救うかを考える必要がある。(朝比奈委員)
- 包括化というのは資源がある程度揃っていることが前提となっているが、担い手がいない、資源のない地域もあることに留意が必要。例えば児童養護施設を出た児童のアフターケアなど、就労支援ではない継続的な生活支援の部分を支える財源が全県にひとり分くらいしかなく、そういった部分がすっぽり抜け落ちてしまわないか、懸念がある。(朝比奈委員)
- 若者は広域で移動しているため、身近な地域だけではなく広域の枠組みも必要。家庭内暴力、性犯罪、戸籍など、声をあげると逆に排除の対象になる例もある。(朝比奈委員)

- いまの相談援助職は、多くの場合、福祉や介護サービスへのつなぎや連絡調整が主になっているが、それだけでは期待されている役割に対応していくことができない。例えば地域包括支援センターが高齢者の就労も支援するなど、ドラスティックな変化が求められているのではないか。(朝比奈委員)
- 市町村による包括的な相談支援体制の整備の在り方については、圏域ごとに、それぞれの住民が話し合う場と、専門職の参加が重要である。(井岡委員)
- 丸ごとといっても子育ては入らなかったが、地域の相談機能と連携しながら担っていく仲間に入れてもらいたい。(奥山委員)
- 生活支援コーディネーターは、特別会計であり、委託であり、配置場所、社協のCSWとの位置づけなど、行政からすると非常にやりづらい。(片山委員)
- どこに相談したらいいかわからない、といったケースを含め、ニーズが複雑化、複合化している現状において、せめて入口の相談機能はできるだけ統一したい。その体制作りにあたって、専門的なインターク・アセスメントができる職員の育成が必要である。(片山委員)
- 社会福祉士について、養成課程を見ると、地域作りも含め幅広い分野を担えるジェネラリストが求められていると思うが、実際にそれが育つ領域や職域が少ないと感じている。そういった視点も踏まえた見直しが必要ではないか。(片山委員)
- 生活困窮者自立支援制度が発足し、全国で「断らない福祉」が生まれたものの、結局は制度の狭間があり、その解決には、住民との協働か、機関同士の連携、新しい仕組みの構築などを地域で考えなければならない。制度の狭間にこそ地域の課題がある。(勝部委員)
- 協働して問題解決する仕組みをどう作るのが重要であり、それを担うのがCSWなのか生活支援コーディネーターなのか、というのはあるが、分野の問題ではない。(勝部委員)
- 発達障害や、強度行動障害、医療的ケアの必要な子どもなど、住民がキャッチしてきた事例を受けられるだけの高度な専門性も必要不可欠。(菊本委員)
- 医療的ケア児などの地域というよりは医療の問題が多く含まれる対象者については、都道府県レベルで対応していくということも議論に加えてほしい。都道府県レベルの責任を明確にする必要がある。(菊本委員)
- 福祉事務所については、まだ縦割りである。例えば生活困窮者の背景には障害がある、あるいは障害が疑われることが多いため、横串を刺した対応が必要であり、福祉事務所の役割や責務を見直してほしい。(菊本委員)
- スーパーマンを養成するのではなく、人としての共通理解を有した専門職がチームアプローチを徹底するということが必要。それを育てるのには、座学でなくOJT、実務指導も考えていきたい。(菊本委員)
- 地域包括支援センターで仕事を作ることは難しい。産業や人材育成にコミットしていかないと、サービスの前提である生活と暮らしが成り立たない。そういう部分を横断的に、かつオーダーメイドにできるのは、生活困窮者自立支援制度では

- ないかと思う。この絵のなかに企業や商店があってもよい。そういう出口論がないと話が上ずる。(櫛部委員)
- 行政は縦割りだから仕事をする。問題は、委託と受託で完結してしまっていることである。生活困窮者自立支援制度で官民共同が始まった。これを育てることだ。(櫛部委員)
  - 相談を取りこぼさない生活困窮者自立支援制度は、生活保護に至る前の制度として第1のセーフティネットと第3のセーフティネットの間に挟まっている印象だったが、相談件数が増えるにつれ、全てのセーフティネットに通底するものと考えようになってきた。(櫛部委員)
  - 各種の相談機関は、実際には社協や社会福祉法人がまとめて運営していて、こんなに分かれて存在していないと思う。それと、2000年以降の地方分権で、地域に下ろすのは良いが、マネジメントは難しくなっていると思う。(櫛部委員)
  - 相談支援機関の連携体制については、ジェネラルからスペシャルへ、スペシャルからジェネラルへ、スキルからシステムへ、システムからスキルへといった関係構築が重要。(土屋委員)
  - 相談支援包括化推進員は、分野を超えた体制作りを担うため、スペシャリストが必要だし、権限も付与することが必要。(土屋委員)
  - ①相談、計画、チームコーディネート、資源開発まで担う専門人材、②世帯全体のニーズをとらえ、分野別の相談機関と協働して対応する包括的な相談支援体制が必要。①は、アセスメント力、ジェネラルな視点を持った専門職(ソーシャルワーカー)を配置することによって、②は、福祉分野の横断的な研修を行うことによって対応していくことが必要。(土屋委員)
  - 小学校区、中学校区、市町村という階層ごとにどんな機能を置くべきか、を考えて全体で連動していくようにデザインしなければ、一人の人や一つの機関で包括的な相談を行うことは難しい。(中委員)
  - 福祉ビジョンのように「ワンストップ型」「連携型」といった区分になるのかなと思う一方、地域の中で課題を発見していく初期総合相談の窓口が重要と感じている。(永田委員)
  - 制度化を考えるにあたり、行政はどうしても標準化を意識してしまうが、住民主体という中で行政や専門職が何も変わらないのは違和感がある。(永田委員)
  - 例えば地方創生のほうでも、本検討会と共通する問題意識で「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」等を開催している。地域における協議機能・実行機能の担い手は福祉以外の文脈でもさまざまな体制があり、支援策を含めて省庁横断で議論されるべきなのではないか。(堀田委員)
  - アウトリーチを行うにしても、「深刻化しないうちに」発見することが非常に重要。(前田委員)
  - 1つの事案に複数の機関が対応している、つなぐのではなく押し付けになっている事例がある。(前田委員)

- なぜ病院が「多機関」のひとつに挙げられていないのか。行政や社協が熱心でないところはどのようにするのか。やれるところがやれば良いのではないか。志摩では、志摩病院・志摩医師会主催で「志摩地域まるごとケア交流会」をやり、100人くらい集まっている。場を作れば、行政も社協もきてくれる。(前田委員)
- 縦割りの弊害は、職員がそのことしか考えないことであり、相談を受けた課の職員が、関係者を集められる仕組みになっていけばよいのではないか。(前田委員)
- 相談機関の職員は、地域住民が集まる場に出向いて初めて、言いづらかった相談を持ちかけられることもある。出向くことが重要。(横山委員)
- 生活支援コーディネーター、認知症コーディネーター、CSW、地域福祉コーディネーターといったようにコーディネーターの乱立という状況が見られる。財源も含め、整理が必要ではないか。(横山委員)

#### (地域福祉計画 ①ー「我が事・丸ごと」の位置づけ)

- 転入してきた若い世帯も地域に溶け込むよう支援している。第1期地域福祉計画には子育てに関する事項が含まれていないことが多く、第2期、第3期で増えてきた印象。子育て世帯や、働く世帯をどう地域に入れていくのか。顔の見える関係を作ることが大切。(奥山委員)
- 地域福祉計画については、市部も策定率はともかく我が事・丸ごとを計画に入れたり、地域福祉活動計画と連動していくことが重要。(越智委員)
- 地域福祉計画の議論をすると、また計画作りの話に戻ったと思われがちであるが、地域福祉が狭い世界でのサービスの調整にとどまっていたレベルから、次のステージに進んだと考えている。この点をもう一度確認し、それを踏まえた支援を内容に盛り込むべきではないか。(勝部委員)
- 一度国が具体的なモデルを示して号令をかけたのち、地域の特性に合わせたやり方を認めていくというのが日本人に合っていると考えるので、国で具体的なビジョンを示す必要があるのではないか。(菊本委員)
- ワンストップの総合相談がうまくいっているところは、自主財源で人を配置するか、人を置かずに連携強化型で取り組んでいる。予算化された包括化推進員が立法化されれば、介護の現場で障害の相談をやっていることに、会計検査で何を言われるかと気にしたりせず、正々堂々とやれるようになる。(土屋委員)
- 福祉の提供ビジョンは、国としての分野横断的な地域福祉を推進する決意表明と受け止めた。地域福祉計画の位置づけが重要。(永田委員)
- 地域福祉計画に包括化推進員を規定するよう、はっきり法律に明記される必要がある。(永田委員)
- 丸ごとは法律に位置づけがないため、自治体の計画でも丸ごとが定められていない。包括化推進員は所管をはっきりさせて法律上位置づけられないとやりづらく、自治体が包括化推進員を置きづらいのはそれが理由ではないか。(永田委員)
- 地域には既に福祉のみならずさまざまな計画があり、それが市民、関係団体、事

業者、行政が立場を超えて地域の未来、可能性を共に見据える機会・場になることが重要である。こうした円卓会議的なものがあるからこそ、資金的支援も非資金的支援もうまく循環していくのではないか。(堀田委員)

#### (地域福祉計画 ②—策定の義務化)

- 町村の地域福祉計画の策定率が低い。包括的に地域の福祉を構築するという視点が抜けているので、義務化するとともに、住民参加を促して欲しい。(越智委員)
- 策定を義務化してほしいのと、地域福祉活動計画と連動していくことが重要であり、それを書けるよう、法律の規定を置くようお願いしたい。(越智委員)
- 地域福祉計画は、義務化されていないので、行政の役割がわかりづらい。社協の地域福祉活動計画と相互補完的に連携していく必要があるのではないか。藤沢では次の見直し時に一体化しようとしている。行政が言うとなかなか難しいことも、社協発信なら可能なこともあるし、地域、市社協、行政の役割に具体性を持たせたいと思っている。(片山委員)
- 地域福祉計画についてはいろいろな部署や団体関わって策定するというプロセスが重要であり、町村部は策定率も低いようなので、ぜひ義務化して欲しい。(前田委員)

#### (地域福祉計画 ③—PDCAサイクルの徹底)

- 地域福祉計画の策定に重要となる住民参加について、これまでの方法ではどうしても平日の日中に参加のできる層が中心になってしまう。(朝比奈委員)
- 地域福祉計画は理念的になりがちであり、誰がやるのかわからなかったり、評価されていなかったりする。サイクルを回していく進行管理が明確にされることによって、実際に計画が機能するのではないか。福祉教育を進めていくにも、地域福祉計画に落とし込む必要がある。(井岡委員)
- 地域福祉計画の策定の1期目は、住民アンケートなどを取った。策定には、課題を抱えている住民や単身者は参加しにくく、どうしても自治会・町内会が中心になる。3期目になってようやく子育て関係などが入った。また、地域にはやらなければならない行事もあふれていて、これ以上町内会などが新たにやるのは厳しい。もう一度、参加者など地域福祉計画の作り方を見直す時期ではないか。例えば、企業が策定に関わることは、防災の観点からも意義があることと思っている。(奥山委員)
- 健康福祉条例において、計画については審議会で進捗管理を行う事が定められているが、そういった規定がないと、どのように進捗しているかわからない計画が多いように感じている。(勝部委員)
- 生活困窮者支援制度も地域作りを行い、考え方は共通しているが、まだそこに至っていない、アウトリーチが弱いなどの課題があるので、入口と出口の強化をトータルに行うことのできる計画であるべきではないか。(勝部委員)



- 社会福祉基礎構造改革において、地域福祉に住民の参加が明確に加えられたものの、行政に浸透していないのではないかと。地域福祉計画については、作ることが目的化しており、実効性に欠けているため、行政の役割を明確化することが必要ではないかと。(片山委員)
- 地域福祉計画の策定に携わったことがあるが、行政職員は住民から非常に鍛えられるし、異動で人が替わってもいろいろと教えてくれる。地域福祉計画の策定を住民主体で行うことが、まさに福祉教育なのではないかと。(前田委員)

#### (地域福祉計画 ④ー上位計画(基盤計画)としての位置づけ)

- 分野別・制度別にコミュニティができており、これらをまとめ上げるのが地域福祉計画ではないかと。「福祉」というが、「コミュニティ計画」のような総合的な計画を策定する方針を行政が示すことが必要ではないかと。(土屋委員)

#### (守秘義務の課題)

- 民生委員の持っている財産を上手く活用していただきたいが、個人情報保護の課題が出てくる。同様に守秘義務のかかっている地域包括支援センターやケースワーカー等とは、人助けだからということで情報共有しているが、一方で民生委員を推薦している町内会長には情報を共有できないというおかしなことになっている。(相田委員)
- 社協の守秘義務の枠の中に位置づけられることも必要ではないかと。(越智委員)
- 守秘義務の問題については、行政をはじめとして関係機関が連携して取り組まない言い訳にされていることがあるため、きちんと議論すべきと考えている。課題を把握して解決に協働していくためには、個人情報をオープンにし、お互いに助けられ上手になっていくことが必要。(中委員)
- 支援機関や民生委員が協力姿勢を示しても、行政からは情報が一切出ないため、やる気をなくす例がある。(前田委員)

#### (地域福祉の考え方)

- 社会福祉法第4条は、「福祉サービスを必要とする」住民という限定があり、狭義にとらえられてしまう。これまで地域のなかで相互に出会っていない人たちがどう出会うか、仕事や経済をどう入れ込むかという視点も必要。極端な例かもしれないが、地域包括支援センターが要介護や要支援の高齢者だけでなく、元気な高齢者の社会参加や就労も支援することとするなど、ドラスティックに変えていくことも考える必要があるのではないかと。(朝比奈委員)
- 今後は社会福祉法第4条に加えて、第5条や第6条についても目配りをする必要がある。社会福祉法の規定が現行のままでよいか等のご意見をいただきたい。(原田座長)

### (自治体等の役割)

- 包括的支援体制作りにおいては、分野ごとに財源が縦割りであるため、会計検査で指摘される事もあり、推進員になる人は一般財源で雇用するなどしないと、現状は難しい。(片山委員)
- 自治体で組織を見直す際に、法体系や財源の体系がネックとなり、縦割りとならざるをえないが、専門性を高めサービス提供体制を整えるのはもちろん重要である。(片山委員)
- 福祉事務所についても、都市部の自治体では専門分化が組織的に進み、高齢、障害、児童など各分野の所管課に福祉事務所の一部の機能が分散している。定数管理上の問題から、福祉事務所長が課長と兼務となっているなど、今の実態にそぐわない制度となっている。(片山委員)
- 行政の役割は、①住民主体の基盤を整備すること、②地域で解決できない困難事例の最終責任をとること、③地域の課題の情報などを共有すること、④フォーマル・インフォーマルな支援のつながりをよくしていくことの4つ、すなわち、住民福祉を担保するという事だと考える。(片山委員)
- 福祉事務所はかつて、公的扶助を中心としていたが、年々他法が分かれて、今や生活保護だけになっている。地域を包括するために、役場の中をどう包括するかという課題がある。(榎部委員)
- 地域のことをいちばんわかっているつなぐプロが役所や福祉でない場所にいる。つなぐプロを発見し、つながるのが専門職なのではないか。(榎部委員)
- 福祉分野だけではダメで、地域分野にかかわる人たちの眼差しがあって、役所の横串ができる。(榎部委員)
- 地域の包括あるいは個別支援はこの間ずっと進んできたが、公的に包括あるいはマネジメントされているのか、六法型福祉事務所新生の課題があるのではないか。(榎部委員)
- 住民の感じるコミュニティの範囲は小さく、助け合いの大きさは小学校区くらいである。また、介護保険の生活圈域、地域福祉、民協などで定められる地域は全部バラバラである。市町村が地域のまとめ役になる必要があるのではないか。(土屋委員)
- 住民主体でできることと、行政や専門職が介入して解決すべきことは切り分けて考える必要があるのではないか。行政や専門職がやりすぎてしまうことによって、地域がだめになっているところもある。住民に居場所・役割をどう持ってもらうか、やり過ぎない程度のコーディネーターが行政に求められる。(福本委員)

### (国の役割)

- 介護保険財源の半分は税金なのだから、もう少し「丸ごと」に使えるようにしても良いのではないか。(土屋委員)
- 生活支援コーディネーターでもそうだったが、国から「地域で自由に決めて良い」

といわれると、逆に配置方法にとまどう自治体が多いため、全国に配置する際にはもっと丁寧な説明が必要。何を担い、どのような役割をもった人物を配置するのか、各自治体で関係者としてしっかり話し合ってから実行できるよう、丁寧な説明が必要。(横山委員)

#### (社会福祉法人、社会福祉協議会)

- 社協は生活困窮者自立支援制度の受託団体としても活動してきた。困窮者支援における官民共同・庁内連携という部分を、他の分野においても社協が担っていいのではないかと。圏域のところに専門職をどう置くか、つなぐ役割を社協が担えると思う。また、地方創生や地方振興と福祉を繋いでいく役割もあるのではないかと。(井岡委員)
- 地域の体制作りについて議論するプラットフォームを作っている社協もある。サービス開発が必要になれば経済部門、財源が必要になれば法人や共同募金に働きかけるなど、そういったコーディネートを担当しなければならないと思っている。(越智委員)
- 社協は調整するところと言われるが、現実には個別ケースでの支援を行っており、地域だけに任せられない課題について、社協がちゃんと受け止められるかという視点も重要になってくるのではないかと。(越智委員)
- 地域福祉を担う市社協と、任意設置の地区社協、校区社協というそれぞれの機能について議論する必要があるのではないかと。(片山委員)
- 福祉教育をどういうふうにとらえるか、ボランティアセンターがマッチングに留まらず、市民活動支援を含めたマネジメントをどのように深めるか。(原田座長)
- 社福法人、NPO法人なども含めどういった役割をそれぞれ担うかの整理が必要である。(原田座長)
- 社協の役割は、福祉にも地域にも関心のない人たちにどう関わってもらおうかということが大事だと考える。各社協は、活動者を増やす取組を行い、多くの地域住民を巻き込んでいく機能を果たすべきではないかと。(横山委員)

#### (寄附文化の醸成)

- 地域において、協議体としての社会福祉協議会と、運動体としての共同募金が両輪をなす役割があると思っている。共同募金は、地域でなにが問題かを話し合い、そのためのお金を皆で出すという「運動」の部分を持っているが、この70年の間に、その運動性が落ちてきていると考えており、まだやれることがあると思っている。今後は「運動性の再生」がキーワードである。(井岡委員)
- 共同募金の配分については、社会福祉法において「社会福祉を目的とする事業を営む者以外の者に配分してはならない」とされており、社会福祉法人にしか配分されないようにも見えるが、その他の法人や団体を幅広く支援することが重要であり、柔軟な対応が求められている。(井岡委員)

- 共同募金については、募金額が減少している中で、住民参加の募金改革、テーマ型募金の取組が広がっている。地域の課題を話し合い、お金を集め、団体に助成をするといった循環を、市町村域で作っていくことが重要。(井岡委員)
- 高島市では、見守り募金等の特定テーマ募金を実施しているが、これは地域住民と協議して地域福祉活動計画を作った際にできあがったものである。見守りという形だけのテーマではなく、なぜ自分の地域で見守りが必要なのかを住民同士で議論したというプロセスが非常に重要である。このプロセスがなければ、「我が事」にはなっていない。(井岡委員)
- 共同募金の課題は、平成7年の265億円をピークに寄附金額が年々減少していることで、平成27年には185億円になっている。市町村単位の共同募金においては、自治体の皆さんから寄附金を集める中で、わかりにくい、成果が見えにくいというおしかりを受けることもある。(井岡委員)
- SIBについては、中間支援組織の役割が重要である。どうやって体制を作っていくか。(奥山委員)
- 地域のお金を地域でまわすような、もっと小規模なお金の集め方や見える化を考えなくてはいけないのではないか。(奥山委員)
- 共同募金について、どのように配分するかという見える化が住民にとっては非常に重要である。横浜市北部では、社協で「みんなの助成金」としてひとつにまとめている。2,400万円くらいあって、人口34万人なので、ちょうど1人あたり70円くらい集まっている計算。募集は金額の上限を細かく決めて行い、配分委員会にもいろいろな人が入っている。そこまでしないと、維持するのは難しい。(奥山委員)
- 改正社会福祉法のなかで、地域協議会を設置し、社会福祉法人の財源をどう使うかという議論になっているが、そうではなく、その財源を使って地域の課題、また地域づくりを、既にある様々なコーディネーターとともに、どのように進めていくかという議論が必要。(越智委員)
- クラウドファンディングの手法もあるのではないか。藤沢市では寄附してくれた方に原付バイクのご当地ナンバーを優先的にあてる試みを実施し、寄附が100万円以上集まった。また学生団体が子ども食堂のためにクラウドファンディングを行った例もある。(片山委員)
- 藤沢市では、「愛の輪福祉基金」というのがあり、行政の拠出金と寄附金をもとに年2回審査会を開き、ボランティアや地域の見守り活動など、見える形で配分している。寄附金も多く集まり、基金残高は現在4.2億円くらいある。(片山委員)
- 寄付だけではなく、資金が地域の中で循環していくべき。その仕組みの1つがSIBで、地域共生がテーマの1つとして挙げられている。(鴨崎委員)
- SIBの手法は、公的機関が行っていた業務を民間に委託し、その財源については民間が資金を集め、成果があれば公的機関が資金を支出するというもので、官民連携で行う社会的投資のひとつといえる。(鴨崎委員)

- S I Bは、イギリスで 2010 年に開発され、現在は 64～5 件が実施されており、規模としては 200 億円以上である。最初の事例は再犯防止であった。出所者、特に軽犯罪者は 6～7 割が再犯で刑務所に戻ってきてしまい、司法省のコストを圧迫していたが、民間事業者が再犯予防の措置を講ずることで、公的なコストが削減された。今では英国全土に拡大している。そのほかにも、若者の雇用やホームレス支援、予防医療等の分野で用いられている。(鴨崎委員)
- 官民連携について、S I Bのパイロット事業を尼崎で実施した際に、ケースワーカーと民間が協働してアウトリーチを行った。ケースワーカーはひとりあたり 100 件以上のケースを担当していて、年に 3～4 回訪問できるかどうかというくらいなので、保護世帯にいる子ども、若者の情報の把握が物理的に難しい。「頻繁に訪問を行う」という部分を業務委託するという考え方をとれば、ケースワーカーは使っていく側、コーディネートする側にもなりうる。また、年度でケースワーカーの半数が配置転換してしまう自治体の実情があるが複数年同じ人が担当することが、官民の連携で可能ではないかという示唆が得られた。(鴨崎委員)
- 横須賀市の特別養子縁組の取組では、3 件の特別養子縁組が成立し、将来かかるはずであった 500 万円以上のコストが削減されるという効果が得られた。尼崎市のひきこもりの就労支援については、対象者 20 人中 10 人にポジティブな効果が見られ、就労に至るまでは時間が足りなかったものの、ニーズがあり、成果も出せるのではと考えている。(鴨崎委員)
- S I Bが日本に広まるには現在いくつかの課題があるため、厚生労働省は平成 29 年度の予算要求に S I Bのモデル事業を盛り込んでおり、さらに経産省でも来年度実際に投資家をいれて実施する予定である。(鴨崎委員)
- S I Bで資本を提供する機関として、社会福祉法人があってもよいのではないか。(菊本委員)
- 地域の中で、こういった支援を行えば人が笑顔になるというプロセスを共有することが、寄附文化の醸成につながるのではないかと。(櫛部委員)
- 釧路市は、2011 年から生活保護の自立支援プログラムについて、SROI という評価指標を立てて実施してきた。ステークホルダーと当事者で話し合いをし、自立への認識を共有するコミュニケーションツールとして有効だったが、数字的信頼性は今後の課題という段階。資金が民間から出るか行政から出るかで評価も変わる。指標に目を奪われすぎると、プロセスの評価が抜けてしまうことになりかねない。この評価についての自治体の財政当局の納得は簡単ではない。(櫛部委員)
- 生活困窮者の支援にあたっては、保証人の不在が大きな課題となっている。就学する前の借入や、就職にあたっては保証人が必要である。そういう保証の仕組みを作るのに共同募金を使うなどできないだろうか。(櫛部委員)
- 共同募金活動の実施にあたっては相当なマンパワーが必要。お金もそうだが、みんな暇がない。共同募金にかかる人的コストと集まった資金を見なければいけない。誰がお金を集めるのかを考えると、地域を支えるのではなく、既に存在する

地域力に乗っかって募金が行われている。共同募金のスキームは壮大すぎるが、小学校区等でもっとダイレクトに実施できないものか。むしろ地域力をないがしろにしているのではないか。これ以上〇〇募金委員などをやる人はいないだろう。

(藤山委員)

- 財源確保の手法が複雑化しているが、それは進化と言えるのだろうか。誰がマネジメントを行うかを考えてほしい。(藤山委員)
- 介護サービスを行う社協を単に介護保険事業所と見なしている住民も多く、募金は社協のお茶代になっているのではないかと、何に使われているかわからないという住民側の思いがある。何に使われて、何に役立ったかがわからなければ募金額は減っていく一方ではないか。(前田委員)
- 募金を自治会で集めるのは大変で、一律の金額で集めている地域もあるが、経済的に困窮している家庭など、出せない家が出てきてしまっている。募金する側の納得感が必要で、何に使われるのかを明確化する必要がある。(前田委員)

#### (資金以外の寄附)

- 民間事業者から、子どもたちの居場所として場所が提供される例もあった。(片山委員)
- マクドナルドの店舗を、「地域の縁側」として活動させていただいたり、JA さがみと野菜の生産者からは、困窮者支援として、直売所で余った野菜を提供してもらい、子どもの学習支援事業と協力して子ども食堂を実施する仕組みも作った。(片山委員)
- 空き家、空き地の寄附などお金ではない地域の資源の提供も大切。環境・労働も含め、みんなで一緒に解決を図るために10年で35のプロジェクトを立ち上げてきた。(勝部委員)
- 社会福祉法人の社会福祉充実計画をうまく使えないかと思っている。地元に見える形で使うという意味で良いのではないか。(菊本委員)
- 地域活動には必ずお金が必要なものばかりではない、という視点を示したい。エリア内の小学校区で、地域の支え合いボランティアを目的としたニーズ及びシーズ調査を実施したところ、ちょっとした労力提供だけではなく、物の提供ならできる、この分野の講師はできる、開いている自宅の部屋を貸し出してくれる世帯などが見つかった。ボランティアという切り口での寄附の集め方もあるのではないかと気づきでもあった。(中委員)
- 福祉通貨、地域通貨もひとつの解決策ではないか。円にこだわらず、地域循環を循環させ、人の輪もつなげるという手法もある。地域通貨は、期間限定なら金融の問題も解決できる。また、岡山市のサロンなんだ村では、住民同士が得意なものを出し合う交換の仕組みを作っている。(福本委員)

地域における住民主体の課題解決力強化・  
相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会）  
構成員名簿

相田 義正	板橋区民生児童委員協議会 会長
朝比奈 ミカ	中核地域生活支援センターがじゅまる センター長
井岡 仁志	高島市共同募金委員会 事務局長
大原 裕介	社会福祉法人ゆうゆう 理事長
奥山 千鶴子	特定非営利活動法人びーのびーの 理事長
越智 和子	社会福祉法人琴平町社会福祉協議会 常務理事・事務局長
片山 睦彦	藤沢市 福祉部長
勝部 麗子	社会福祉法人豊中市社会福祉協議会 福祉推進室長
鴨崎 貴泰	日本ファンドレイジング協会 事務局長
菊本 圭一	特定非営利活動法人日本相談支援専門員協会 代表理事
櫛部 武俊	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会 副代表
土屋 幸己	公益財団法人さわやか福祉財団 戦略アドバイザー
中 恵美	金沢市地域包括支援センターとびうめ センター長
永田 祐	同志社大学社会学部社会福祉学科 准教授
野澤 和弘	毎日新聞 論説委員
◎原田 正樹	日本福祉大学社会福祉学部社会福祉学科 教授
福本 怜	下関市保健部長・下関市立下関保健所 所長
藤山 浩	島根県中山間地域研究センター 研究統括監
堀田 聰子	国際医療福祉大学大学院 教授
前田 小百合	三重県立志摩病院 地域連携センター長
横山 美江	武蔵野市健康福祉部高齢者支援課 主任 第一層生活支援 コーディネーター

(平成28年12月14日現在、敬称略、五十音順)  
(◎は座長)



# 地域力強化検討会中間とりまとめ(案)の概要 ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～

第4回地域力強化検討会  
平成28年12月14日

資料  
2-2

## 【現状認識】

- ・少子高齢・人口減少  
→地域の存続の危機  
→人、モノ、お金、思いの循環が不可欠
- ・課題の複合化・複雑化
- ・社会的孤立・社会的排除
- ・地域の福祉力の脆弱化

## 【進めている取組】

- ・地方創生・地域づくりの取組
- ・生活困窮者自立支援制度による包括的な支援

## 【今後の方向性】

- 地域づくりの3つの方向性⇒互いに影響し合い、「我が事」の意識を醸成
  - ①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な取組の広がり
  - ②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで活動する住民の増加
  - ③「一人の課題」について解決する経験の積み重ねによる誰もが暮らしやすい地域づくり
- 生活上生じる課題は介護、子育て、障害、病気等から、住まい、就労、家計、孤立等に及ぶ⇒**くらしとしごとを「丸ごと」支える**
- 地域の持つ力と公的な支援体制が協働**して初めて安心して暮らせる地域に

### 1. 「住民に身近な圏域」での「我が事・丸ごと」

#### ○他人事を「我が事」に変える働きかけをする機能が必要【1】

- ・「どのような地域に住みたいか」話し合える土壌
- ・「楽しい」「やりがいがある」取組への地域住民の参加
- ・「深刻な状況にある人」に対し「自分たちで何かできないか」と思える意識

#### ○「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえず丸ごと」受け止める場を設けるべき【2】

- ・表に出にくい深刻な状況にある世帯に早期に気付けるのは住民
- ・しかし、支援につなげられる体制がなければ、自ら解決するか、気になりながらも声をあげることができないままにせざるを得ない

・例えば、地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等

### 2. 市町村における包括的な相談支援体制

- ・住民に身近な圏域で把握された「丸ごと」の相談に対応
- ・多様・複合課題⇒福祉のほか、医療、保健、雇用・就労、司法、産業、教育、家計等多岐にわたる連携体制が必要
- ・制度の狭間⇒地域住民と協働して新たな社会資源を見つけ出し、生み出す

#### ○協働の中核を担う機能が必要【3】

- ・例えば、生活困窮に関わる課題は、生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関。自立相談支援機関が設置されていない自治体や生活困窮以外の課題は、「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」(28年度5億円)

※ 平成28年度に26自治体が実施。自立相談支援機関、地域包括支援センター、社協、社会福祉法人、医療法人、NPO、行政と、様々な機関に置かれている。

### 3. 地域福祉計画等法令上の取扱い

#### ○地域福祉計画の充実

- ・1、2の「我が事・丸ごと」の体制整備を記載
- ・地域福祉計画策定を義務化、PDCAサイクル徹底すべき
- ・地域福祉計画の上位計画としての位置づけ

#### ○地域福祉の対象や考え方の進展を社会福祉法に反映すべき

- ・福祉サービスを必要とする⇒就労や孤立の解消等も対象
- ・支え手側と受け手側に分かれない(一億プラン)

#### ○守秘義務に伴う課題⇒法制的な対応を含め検討

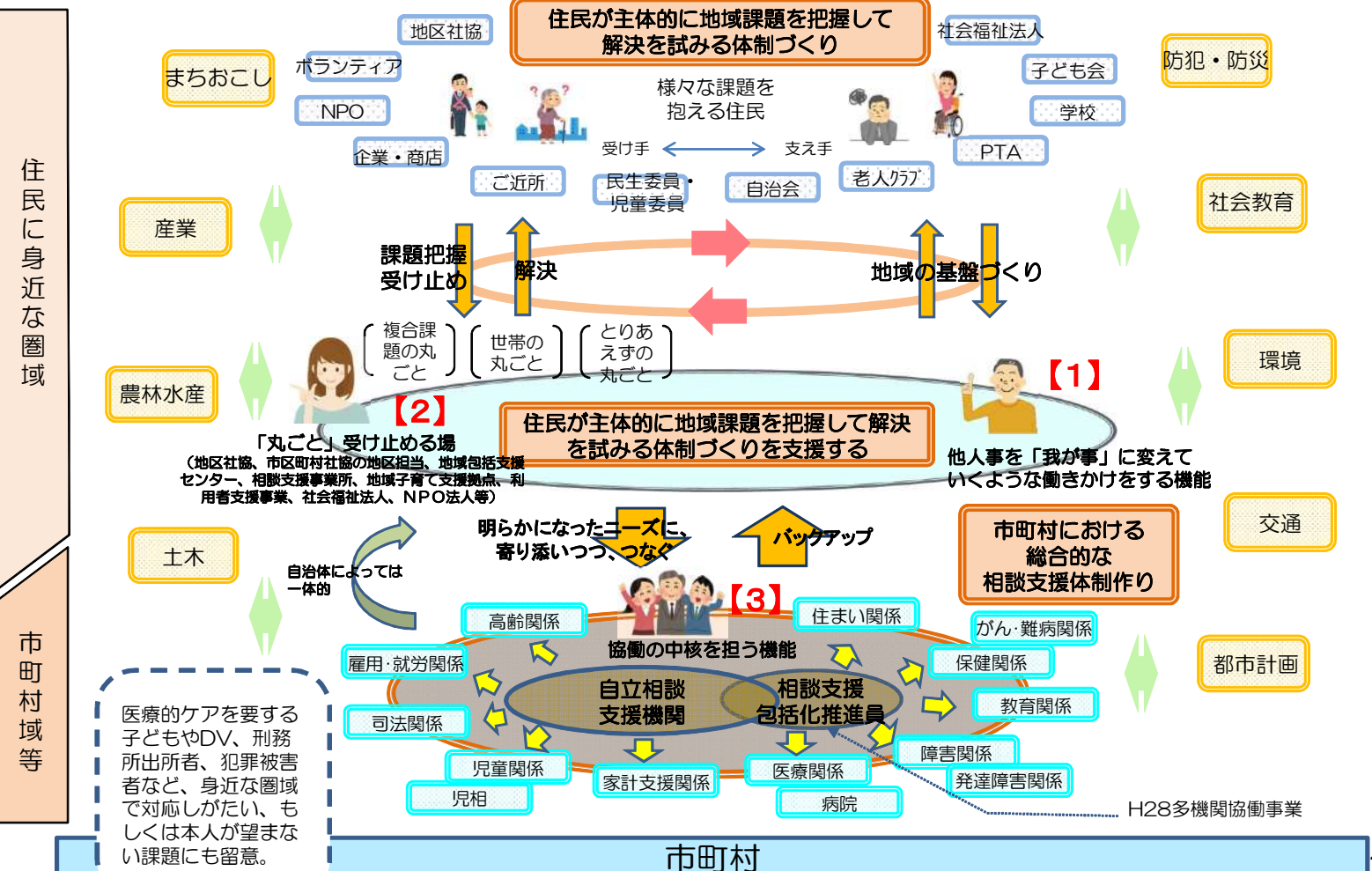
- ・守秘義務を有する者が、住民の協力も得ながら課題解決に取り組む場合、住民との間で個人情報の共有が難しい。

### 4. 自治体等の役割

- 自治体組織も、福祉部局の横断的な体制、保健所等も含めた包括的な相談体制の構築を検討すべき

- どのような形で作るかは、自治体により様々な方法
- 分野ごとの財源⇒柔軟な財源の活用や、別途の財源の議論など、財源のあり方等について具体的に検討すべき。

## 地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージ





# 地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会 (地域力強化検討会) 構成員名簿

構成員氏名	所属	構成員氏名	所属
相田 義正	板橋区民生児童委員協議会 会長	土屋 幸己	公益財団法人さわやか福祉財団 戦略アドバイザー
朝比奈 ミカ	中核地域生活支援センターがじゅまる センター長	中 恵美	金沢市地域包括支援センターとびうめ センター長
井岡 仁志	高島市共同募金委員会 事務局長	永田 祐	同志社大学社会学部社会福祉学科 准教授
大原 裕介	社会福祉法人ゆうゆう 理事長	野澤 和弘	毎日新聞 論説委員
奥山 千鶴子	特定非営利活動法人びーのびーの 理事長	◎原田 正樹	日本福祉大学社会福祉学部社会福祉学科 教授
越智 和子	社会福祉法人琴平町社会福祉協議会 常務理事・事務局長	福本 怜	下関市保健部長・下関市立下関保健所 所長
片山 睦彦	藤沢市 福祉部長	藤山 浩	島根県中山間地域研究センター 研究統括監
勝部 麗子	社会福祉法人豊中市社会福祉協議会 福祉推進室長	堀田 聰子	国際医療福祉大学大学院 教授
鴨崎 貴泰	日本ファンドレイジング協会 事務局長	前田 小百合	三重県立志摩病院 地域連携センター長
菊本 圭一	特定非営利活動法人日本相談支援専門員協会 代表理事	横山 美江	武蔵野市健康福祉部高齢者支援課 主任 第一層生活支援コーディネーター
櫛部 武俊	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会 副代表		

(敬称略・50音順)