

これまでの意見の整理

- 「地域福祉が取り組むべき課題について」に関する意見
- 「地域の要支援者への支援のあり方について」に関する意見
- 「地域福祉を進めるためのシステムのあり方について」に関する意見
- 「住民参加について」に関する意見

厚生労働省社会・援護局
地域福祉課

■「地域福祉が取り組むべき課題について」に関する意見

<地域の要支援者像>

- 孤立しやすい人々
 - ・ 単身者。特に中年実年を含めた男性単身者。
 - ・ コミュニケーションが難しい人、自分から生活を壊してしまう人、虐待している自覚のない人。
 - ・ 周りとうまくいかない人や周囲が迷惑とを感じるような人。
 - ・ 介護に追われている、一人親世帯など(必要があるにもかかわらず)地域との関係を持つ余裕のない人。
 - ・ 同居家族により虐待されている人。
- 孤立している子育て家庭。
- 身近な相談者、生活変化を察知してくれる関係を持たない一人暮らし、高齢者障害者のみ世帯。
- 日常的なつながりのできていない災害時要援護者。(高齢者、障害者、日本語のわからない外国人など)
- 日本人と同様に生活課題をもっているが労働問題に規定されており問題が複合化している外国人労働者。
- 虐待被害や消費者被害にあっても自ら被害を自覚したり訴えることのない人々。
- 家事ができない、一人暮らしになると生活ができない男性。



ひとり暮らし、あるいは家族がいても支えにならず、その上、地域から孤立していたり、判断能力が不十分等により自ら問題解決に向かうことができない状態にある人々(問題解決能力が不十分かつ家族や友人、地域などの身近なセイフティネットがうまく働かない状態にある人々)

<地域の問題としてあげられたこと>

1. 制度の狭間にある者(地域の要支援者)

- 問題解決能力が不十分かつ家族や友人、地域などの身近なセイフティネットがうまく働かない状態にある人々への対応。

2. 既存施策では応えきれないニーズ

- ひとり暮らし高齢者や障害者等のゴミだしや電球の交換のような「時々」「ちょっとしたこと」の手伝い。
- 要支援・要介護にならない軽度障害、病気や怪我による一時的な要支援状態等にある人々の買物や外出支援などのニーズ充足。

3. 地域の意識から生まれる問題

- 自死遺児、難病家族など少数者への地域の差別偏見、無理解。
- 病院や施設からの生活移行を受け入れる地域の受け皿づくり。

4. 総合的な対応の不十分さから生まれる問題

- 要介護者と精神障害者、DVと子どもというような複合的な課題のある世帯に対し、責任を持って複数の制度を組み合わせる人がおらず、ひとつの家庭を支えきれない。

■「地域の要支援者への支援のあり方について」に関する意見

<要支援者への支援において必要な視点に関する意見>

- サービスを利用する動機は、身体が不自由で食事を作れないというような、提供側が想定している理由だけではなく、サービスを利用した方が自分で行うより経済的だからとか、自分で行った経験がないのでできないからといった理由が含まれていることもあるので、そもそも「地域での自立とは何であるか」(支援が必要な状態とはどのような状態のことか)については、明らかにしておく必要がある。
- 自分で生活に必要なことができるようにケイパビリティを支援する視点が必要。
- 生活リスクがどこにどの位あるか、「生活リスクのマネジメント」が大事。生活リスクマネジメントのノウハウが必要。
- サービスが入ることによって近隣や家族の関係から離れてしまうことのないようにする必要。
- 引きこもりの人でも3人位は接触できる人を持っているもの。一人ひとりの持っている(つながりの)関係を丁寧に見ていく必要がある。

<要支援者への支援の具体的な方法に関する意見>

- 早期発見・予防が重要。
- 心を病んでいる介護者等、助けを求める力のない状態にある人への対応 が必要。
- ポイントは、「早く見つける」と「上手くつなぐ」。
- 「ちょっときて」(を手助けすること)で済むことがたくさんある。
- (事業の頻度より) 何よりも顔なじみになることが大事。そこからつながりが生まれる。
- そもそも孤立化はなぜ起きるのかの検討必要。(サービスへのアクセスとの関係等)
- サービスへのアクセス(福祉アクセシビリティ)の支援が必要。
- その人の生活全体をずっと見ていくような支援(主治医のような仕組み)が必要。
- 若年認知症者のようなサポートされることに抵抗感をもつような要支援者の場合、デイサービスに、利用者としてではなく、ボランティアの位置づけで参加するなど、自分も役に立っているのだという気持ちで参加できるような形(「しに行く」形)も有効な方法。
- (介護家族同士の出会いと支えあいなど) 当事者の力を最大限に生かす。
- サービスは、(意図する)特定の目的だけでなく、見守り等その他の機能も併せ持ち(機能が広がり) やすいものなので、サービスと生活の総合性との関係について整理が必要。
- (フォーマル)サービスを利用すると地域のインフォーマルネットワークから切れ、(フォーマル)サービスの利用をやめると(フォーマル)サービスのネットワークから切れてしまう。サービス利用に左右されない地域との関係づくりが必要。(フォーマルサービスのネットワークと地域のインフォーマルネットワークの関係をつくる必要性)

<要支援者を含む地域の人々に対する働きかけ、地域の活動のあり方に関する意見>

～早期発見・予防の観点から～

- (自分から)助けを求めさえすれば9割は助けてくれるもの。(助ける側の体制だけでなく、むしろ)「助けられ上手教育」が必要。
- 知識の正しい周知が大切。介護者になった時に過剰反応しなくてよいように(事前の)認識を広げていくことが必要。
- 災害時支援にも防犯にもつながる日常の顔のみえる関係づくりが必要。
- 発見、相談、見守りなど地域が持つべき機能を情報の面から考え直すことが必要。
- 見守りというのをどうするのか。監視と見守りは紙一重。監視から見守りへ。
- 年をとると人間関係がしぼむ現実。それをみんなで支えることが必要。
- 福祉が高齢者中心で、子育て家庭や児童問題が抜けている。子どものときから地域全体が関わる必要がある。

【具体的事例】

- (社 協) ・ 小地域の見守り訪問やいきいきサロンでの顔みしり関係が日常の関係につながっている。
- (三鷹市) ・ 電球交換など隙間サービスを1時間100円で行う「ちょこっとサービス」。
・ 傾聴ボランティアなど「訪問させてもらう」取組。
- (すずの会) ・ 入所しても参加できるミニデイサービス。入所しても訪問し関係を切らない。ケアハウスへの「押しかけデイ」。地域の人が利用できる特養内の喫茶店。
・ 気になる人を一人以上入れるご近所サークル「ダイヤモンドクラブ」。
- (常盤平団地自治会)・安心登録カード、安否確認活動、緊急通報体制(孤独死110番)。

■「地域福祉を進めるためのシステムのあり方について
～地域福祉を更に発展させるためにはどうすればよいか」に関する意見

＜地域の範囲をどう考えるか＞

- コミュニティ施策、地域包括支援センター、地域福祉計画、その他のエリアがどうあるべきか議論必要。エリアをすべて一致させる必要はないにしろ、合意形成が必要。
- 地域の支えあい単位は50世帯くらい。専門職は7～8千人位がよい。中学校区は大きすぎで小学校区は小さすぎるので、それ以外の基準として人数で示すほうがよい。
- エリアは一応示すが、実際には曖昧がよく。その人の人間関係を第一に考えるべき。

【具体的事例】

- (伊賀市) ・ 圏域5層(①市域、②旧市町村域、③住民自治協議会単位、④自治会や地区社協単位、⑤自治会の組や班)のうち、第3層の住民自治協議会を住民が最も活動しやすい範囲であるとして福祉区と位置づけ。
- (宝塚市社協) ・ 7つのブロック(人口3万人)と20のコミュニティ組織(小学校区程度、人口1万人)を地域活動の基盤とし、7つのブロックごとに地区センターを設置
- (三鷹市) ・ 7つのコミュニティ(中学校区)に市民運営のコミュニティセンターを設置

<ネットワークをどうつくるか>

- 気がついた人が横につながれば、かなりのことができる。
- 組織に入ると自由に言えないことが「ヒラの住民」同士のつながりでも共有できる。
- 共通理解を高めるため、自治会、地区社会福祉協議会、民生委員が三本柱となって課題に取り組むこと。
- 関係機関との「定期的な会議」と(近所の関係者が)「ことがある度に関く会議」でのニーズ把握、情報共有、連携。
- 広報誌、情報誌の発行(をするための取材を)通じて専門機関との関係づくりができる。
- 民生委員と一緒に訪問し解決するということを続けることで、民生委員との関係が強まる。
- 生活圏域、専門担当者レベル、代表者レベルの会議開催、対応体制。

【具体的事例】

(常盤平団地自治会) ・ 自治会、地区社会福祉協議会、民生委員の役員の兼務。

- ・ 地区社会福祉協議会の評議員に地域を構成するあらゆる団体に入ってもらうこと。
- ・ 自治会広報誌の発行。

(伊賀市社協) ・ 「伊賀相談ネットワーク」(毎月開催、民生委員の心配事相談員、法律、外国人、福祉、医療、警察などメンバー約40名)。

- ・ 3つのレベル「生活圏域の地域支援者会議」「専門担当者レベルの地域ケア会議」「代表者レベルの地域福祉推進委員会」で検討し対応する地域ケアシステム。

(すずの会) ・ 「野川セブン」(地区社協、町内会、民生委員、介護事業所、施設、行政等21団体の関係者ネットワークグループ)。

- ・ 行政、ケアマネジャー、事業所、地域包括支援センター等との定期的なケア会議。
- ・ ことあるごとに何度でも集まって話し合う。
- ・ 介護情報誌の発行。

<見つけにくいニーズをどう発見するか>

- 「見つけにくいニーズ」も実際は関係者には見えている。行動を起こしにくいだけ。
- 困りごとは制度からはみ出る。(制度で応えられないニーズを見る必要)
- 小学校区では広くて見えない。町内会も500世帯では見えない。住民は50世帯、ここなら見える。
- 住民は深刻になる前兆をつかんでいる。住民の情報ネットワークにサービス等の情報が入っていけば、民生委員等のルートにうまく乗らない人をサービスにつなぐことができる。
- ニーズがあがるように、ご近所から組み立てなおす(ご近所社協づくり)。
- 福祉が高齢者中心になり子育て家庭の悲鳴や虐待に対応していない(もっと目を向けるべき)。
- 民生委員から専門機関につながるルートを確立する。
- ネットワーク(ケア会議等)は、ニーズの発見につながる。
- サービスへのアクセス(福祉アクセシビリティ)の仕組みの検討。
- 発見、相談、見守りなどを情報の面から考え直すこと。
- ケア論だけでは地域ケアはできない。小地域活動との関係が大切であり、小地域での相談の必要性がある。

【具体的事例】

- (伊賀市社協)
- ・ 地域福祉の圏域5層のうち第1-4層までで相談に乗れる体制を作ろうとしている。
 - ・ 民生委員に、困っている人を探すことと(社協に)つなぐことをお願いし、解決まで一緒に行く。その結果民生委員との関係も強まり、社協に情報が入るようになった。

<専門職や事業者との関係はどうあるべきか>

- 地域においては、住民が引くので事業者は出しゃばらない方がよい。(むしろ事業者は)地域福祉を推進するワーカーや機関との連携が必要。
- 宅老所は小規模多機能として制度化したが、引き続き制度外は残されており、そこを校区で支える動きが出てきている。
- NPOとしては、法に定められた社会福祉協議会の機能を活かしたい。

<活動の拠点について>

- 担い手と拠点は多様でよい。
- 自前の拠点を維持しているところの活動が活発。
- 拠点の確保によって住民が気軽に集まれるようになる。
- 拠点確保によって、住民間の問題の共有ができる。
- 関係機関と連絡がとりやすくなり連携が進む。
- メンバーの自宅に集るなど拠点がなくても方法はある。

【具体的事例】

- (常盤平団地自治会) ・ 拠点があることによって、電話相談、対面相談、会食会やサロンの実施ができ、住民が出入りするようになった。
- (すずの会) ・ 拠点は無いが、メンバーの自宅に何度でも集まって協議することで(かなりのことが)できている。

<その他 地域福祉を更に発展させるためにはどうすればよいか >

- 地域資源の健全な循環が必要(地域資源が疲れず、利権も生まない望ましい公共サービスのための資源の使い方)。
- コーディネーターの専門性強化が必要で、そこに国が支援する必要。
- 制度は新しく作るより、今あるものをどう幅広くできるか。制度外は無認可として悪者扱い。これらをよいものにしていくよう自治体にも一緒に考えてほしい。
- ご近所から組み立てなおすことで自治会の福祉部会が活性化する。
- 有償性を見直すなど(新しい)互酬性の仕組みを現実的に考えることも必要。

<地域福祉の役割>

- 地域福祉は、「制度外のニーズへの気づき⇒自発的实践⇒自治体でのプログラム化」の循環を起こすことが必要。
- 地域福祉の実践は、制度の枠を超えてきたもの。制度の中で収めるものと、外にあるものを一緒に考える必要がある。
- 困りごとは制度からはみ出る。そこに取り組み制度にしていく。制度でカバーされない部分を解決する仕組みを作り出すことが地域福祉では必要。

■「住民参加について」に関する意見

<なぜ地域福祉に住民参加が必要か>

- 「ちょっときて」で解決できることがたくさんある。
- 日常の顔のみえる関係づくりが災害時支援にも防犯にもつながる。
- 年をとると人間関係がしぼむ現実。それをみんなで支えること、子どものときから地域全体が関わることが必要。
- 住民は深刻な問題の前兆をつかんでいるので、住民の情報ネットワークにサービス等の情報が入っていけば、ルートにうまく乗らない人をサービスにつなぐことができる。
- 気がついた人が横につながることでかなりのことができる。
- 組織に入ると自由に言えないことが「ヒラの住民」同士のつながりでなら共有できる。
- 地域の中のコンフリクト(福祉施設の建設反対等)の解決から学び、それが(地域の)変化につながる。
- 地域福祉の問題の原点は、自治会町内会の形骸化など個人と社会をつなぐ中間集団の解体にある。NPOやボランティア等の新しい中間集団と自治会町内会とのうまい連携ができるとコミュニティの協働性が出来上がってくる。
- それぞれの地域には経験を通して地域で重ねてきた知恵というものがあるのではないか。
(「ソーシャル・キャピタル」、「ご近所の底力」)
- 福祉は連帯と信頼をつくることであり、連帯はソーシャルキャピタルの大きな要因のひとつ。
- 日本人がもともともっていたつながりの再構築が必要。古くから住んでいる住民中心から新しく住み始めた住民層を取り込む地域づくりが必要。

- 社会で活動することは、①生きがい、②職業で失った社会的ネットワークの新たな構築、③自分自身が培ってきた能力を生かすことにつながる。
- 行政の公共性を超えたもう一つのオルタナティブな公共活動が展開できる。
- 公平でないからこそその「温かさ」「多彩さ」「開拓性」「機動性」がある。
- ボランティアはやっていないという人でも、それはボランティアじゃないですかということがよくある(実はすでに活動している人がいるが自覚していないだけ)。

<住民参加の担い手とはどういう人か>

- ご近所での活動の主演は世話焼きさん(多くが女性)。ご近所を束ねたところに超大物世話焼きがいる。
- 地域では女性が活躍(男性支配の小地域活動は機能しにくい)。
- 介護経験者には地域活動で活躍できる人材がいる。
- 自分が子育てで苦しんで、その経験を生かしてあげたいというような先輩が後の人につなげる活動を推進するとよい。
- 役員は高齢化。子育て世代を巻き込むことが必要。ご近所力の起爆剤は次世代育成。
- 地域は天性主義。養成できるものではなく腕のある人を掘り起こすことが大事。
- 地域で担い手は誰なのかという問題。(最初に地域でネットワークをつくるのはPTA。狭義の福祉でない分野の人などいろいろある。)
- 地域活動の担い手として、無職からだけではなく常勤の仕事を持っている人がどう参加できるかも課題。
- 2007年問題は、改正高齢者雇用安定法で、それほど大きな退職者が出ていない。むしろ65歳からの2012年問題の方が大きい。

＜地域福祉において住民が力を発揮するためにはどのような方策、仕組みが必要か＞

(活動への入り口)

- 社会教育が福祉活動の入り口になる。
- (退職者の場合)リタイア直後(1年間)の準備行動が活動の方向性を決める。
- 定年退職前の教育も必要。
- (退職者の場合)リタイア直後の準備行動では、行政発行の広報媒体(市報、区報等)が活用されている。
- (退職者の場合)探索行動を始めるきっかけには、広報媒体や奥さんからの促しなどがあるようだが、探索行動を始めるための仕掛けには何があるのか考える必要がある。
- (退職者の場合)退職した途端に地域で迷子になるような人をつくらないことこそが大事。戦後につくり上げたライフコースを解体するところをまずやる必要がある。地域に出ていくときも、戻るという姿勢ではなく、初めて参加させていただくのだという姿勢が必要。
- 頼まれて、誘われて参加したという人が圧倒的に多い。活動の中に入れてもらうようにするには相当アナログ的な方法が必要なのではないか。

(力を発揮する方策、仕組み)

- 自身の自己実現につながる参加でないといけない。
- 超大物世話焼きの後ろにいて仕掛ける人が欲しい。
- 講座等から次へつなげる働きかけをするボランティアコーディネーターの役割が重要。
- コーディネーターの専門性強化を国が支援する必要。
- 入り口のところでは、自分の興味・関心の方が強くそこだけで終わってしまうケースも非常に多いので、活動の中で社会的な意味づけを示していくことが必要。

- 社会参加は枠を誰かが用意して、その中に引っ張り込んでくるのではなく、自分たちで考えて自分たちでやるということをどう支援していけるかを議論すべき。
- リタイア後の高齢者に対して自治体がアプローチする際にもつべき視点は、①定年退職後の活動を生涯学習として位置づける生涯学習の視点、②高齢者が地域で活動できる能力を高める視点、③講座の後、OB会をつくるなど仲間づくりを支援する視点、④図書館、博物館、大学の公開講座など地域資源の有効活用、⑤市の委員会等の企画に住民とりわけ高齢者を参加させる視点、⑥修了証の発行など達成感を与える視点、⑦インターネットの活用、⑧ネットワークが充実して地域が安全・安心になることによって経済活動が向上するというソーシャルキャピタルの視点、⑨介護予防の視点。
- (すずの会のような)普通の住民活動と(常盤平団地のような)自治会等の組織を基盤とした活動、弱い組織と強い組織の違いは論点。
- 男性が参加する場合に、男性社会のロジックをそのまま地域活動に持ち込むケースが多いが、会社とは違う地域のフラットな関係になじむような仕掛けが必要。
- (高齢者や退職者の場合)世代間のギャップ、男女間のギャップを乗り越えるには頭を一回リセットし、社会にもう一回導き入れてあげる支援が必要。(福井県の子育て支援活動の事例)
- これまでいろいろな人にお世話になって人生ここまでやってきたのだから、どうお返しをしていくかという視点で地域に出ていくようにしてほしい。
- 活動に参加してきた人が次の人たちをどうリクルートしてくるかのアイデアが大事。
- 有償性を見直すなど(新しい)互酬性の仕組みを現実的に考えることも必要。
- (退職者の場合)社会参加には、ちょっとした収入につながる活動が有効ではないか。
- シルバー人材センターが経済的に余裕のない人にとっての住民参加のきっかけになるということもある。また、ニッチの産業としての福祉コミュニティビジネスのようなこともある。

<計画や社協、共同募金、民生委員、地区活動等における住民参加はどうあるべきか>

[計画]

- 地域福祉計画では、計画作りだけでなく推進段階においても住民参加を進めることが必要。
- 市町村よりも少し小さいエリアでどのように計画を作るかということでは、①自治体はそのエリアのデータを全部出し、住民が自分たちの地域のことを本格的に議論できるようにすることが必要、②防災の問題は福祉と密着しており、防災を切り口にするとさまざまな問題の見通しができてくるのではないか。
- 小地域活動計画と地域福祉活動計画、地域福祉計画が相互循環する形になれば、住民活動が自治体レベルに反映されてくるのではないか。

[社協]

- 社会福祉協議会の評議員の選出基盤を変えることで社協や民生委員の活動が変わる、地域づくりのエネルギーにつながるということもあるのではないか。
- 社会福祉協議会の法規定は、社会福祉法の前身が社会福祉事業法のため歴史的にも事業者団体のクラブのような性格が強く、住民の地域活動の位置づけが弱い。今、地域福祉の基盤として、地域団体、自治会、町内会等や様々なボランティアな動きがある中で、社会福祉協議会の位置づけが現行のままでいいのか。
- 経済界、商店街、生協、社会・教育関係団体、NPO関係の参加については、理事・評議員だけでなく、実質的に協働できる場をどうつくっていくのかが重要。

[民生委員]

- 地域住民に民生委員活動を理解してもらい地域の中で皆で民生委員を選んでいこうという気運を作り出していくことが必要。
- 世話焼きが解決できないものを民生委員が拾って関係機関につなげる。この役割をやる人が(多くの)地域にはいない。また民生委員の後ろにいるべき人もいない。

[地区活動等]

- 自治会の福祉委員会などは、足元のニーズをぶつけても無反応で、ご近所から生まれてくるニーズに関心がない。
- 中間集団と自治会町内会とのうまい連携ができるとコミュニティの協働性が出来上がってくる。

<住民と行政との関係をどう考えるか>

- NPOやボランティアが、行政のひも付きや肩代わりにならないようにしてほしい。
- 自治体には住民「管理」の意識が強かったが、最近は「支援」に変化。市役所に行けば、住民や市民をエンパワメントするための情報やノウハウの提供(助成情報など)が受けられるというように頼られる存在になるとよい。
- 行政・政府の失敗、市場の失敗、ボランティアの失敗(お金やノウハウがない)。この3つの失敗を補い合う連携関係を上手に作っていくことが地域福祉の領域では大事ではないか。
- 自治体の行革の受け皿として地域がでてくるせめぎあい。高負担でなく高参加高福祉だが、身体で払って負担はしている。合併の中で地域福祉だけが地域で頑張れるのかどうか。
- 地域資源の健全な循環が必要(地域資源が疲れず、利権も生まない望ましい公共サービスのための資源の使い方)。