

# これまでの研究会の意見 (詳細版)

テーマ編	.....P 1
既存施策のレビュー編	.....P18

厚生労働省社会・援護局  
地域福祉課

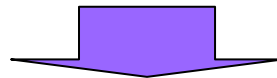
# テーマ編

- 地域福祉が取り組むべき課題
- 地域の要支援者への支援のあり方
- 地域福祉を進めるためのシステムのあり方～地域福祉を更に発展させるためにはどうすればよいか
- 住民参加について
- 地域福祉を支える財源について

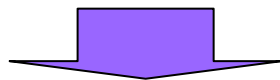
## 地域福祉が取り組むべき課題

### 地域の要支援者とは

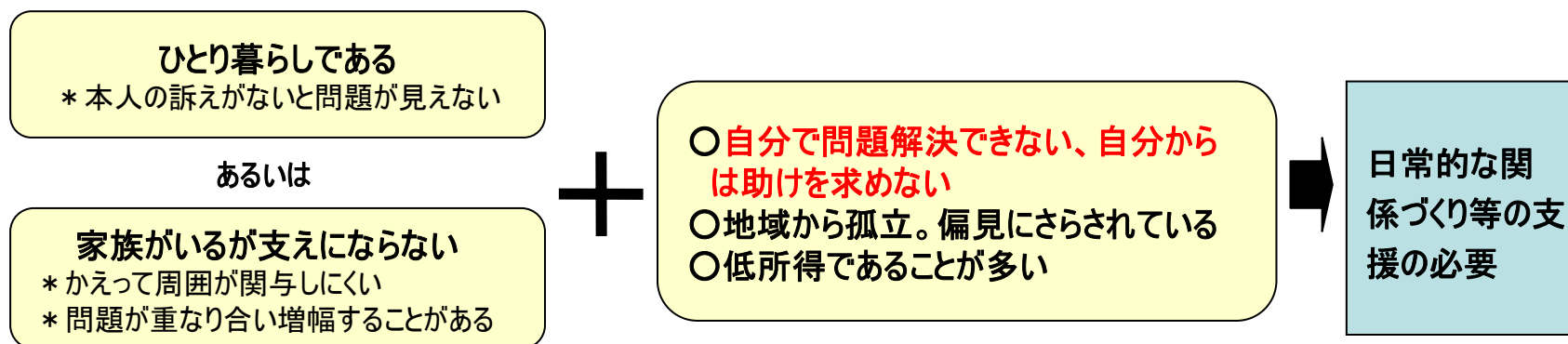
- 孤立しやすい人々
  - ・ 単身者。特に中年実年を含めた男性単身者。
  - ・ コミュニケーションが難しい人、自分から生活を壊してしまう人、虐待している自覚のない人。
  - ・ 周りとうまくいかない人や周囲が迷惑と感じるような人。
  - ・ 介護に追われている、一人親世帯など(必要があるにもかかわらず)地域との関係を持つ余裕のない人。
  - ・ 同居家族により虐待されている人。
- 孤立している子育て家庭。
- 身近な相談者、生活変化を察知してくれる関係を持たない一人暮らし、高齢者障害者のみ世帯。
- 日常的なつながりのできていない災害時要援護者。(高齢者、障害者、日本語のわからない外国人など)
- 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)



- ⇒ 問題が潜在化、深刻化しやすい。
- ⇒ 特に意識して周囲から働きかけ、必要な支援に結びつけることが必要



(例えば)

- 一人暮らしで、消費者被害にあっても自覚がない。
- 一人暮らしで、困ったときに手助けを頼める関係を持っていない。
- 長期失業で引きこもってしまい親族や地域の付き合いが断絶し、身近に手助けを求められる人がいない。
- 認知症の母と精神障害の息子の世帯で、問題が生じてもどちらも問題解決能力がなく解決に向かえない
- 家族による虐待や権利侵害があるが、サービス利用を拒絶し外との接触をもたない。

など

## 地域の問題とは

### 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等への対応。

### 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、墓参り等価値判断が分かれるような要請、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。

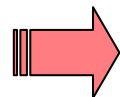
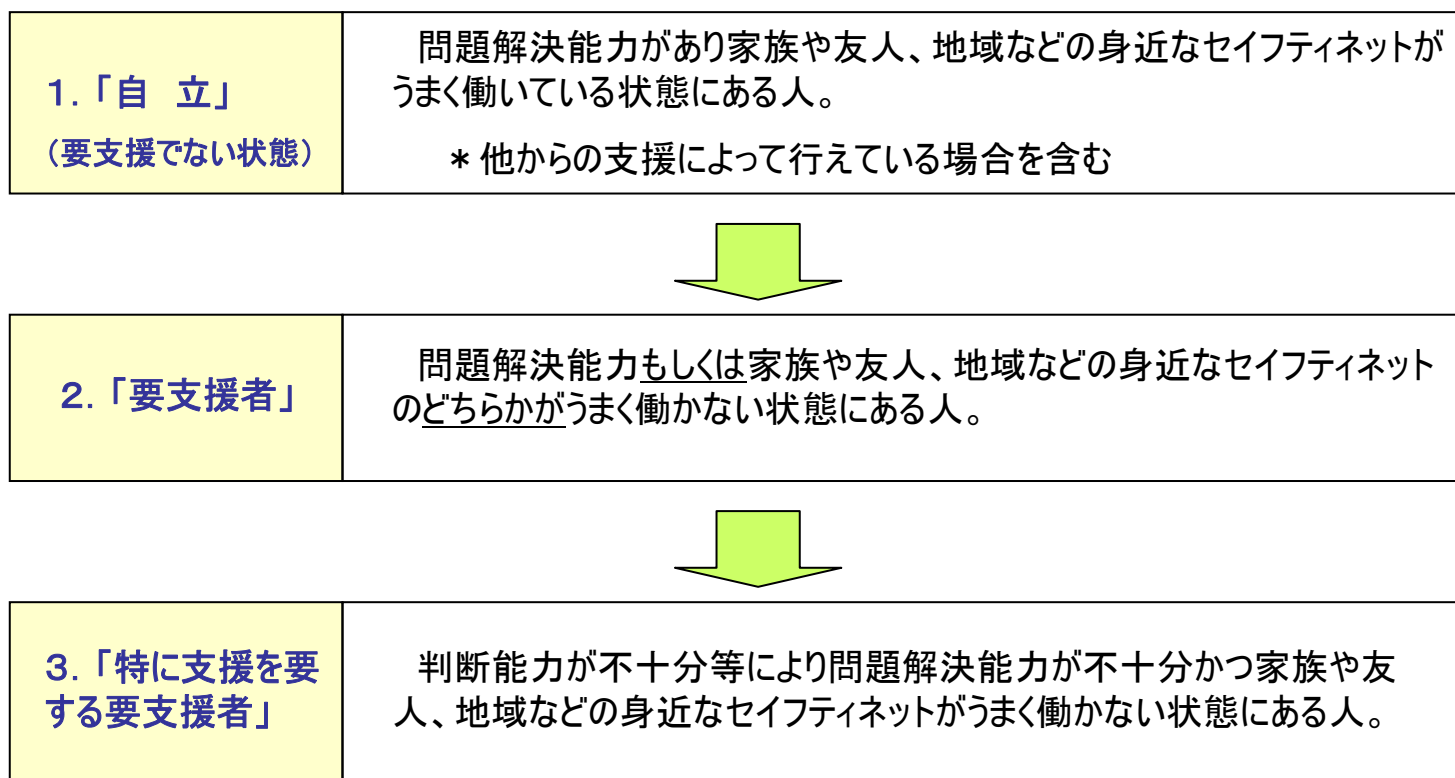
### 4. 総合的な対応の不十分さから生まれる問題

- 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

### ○ 「地域での自立とは何か」

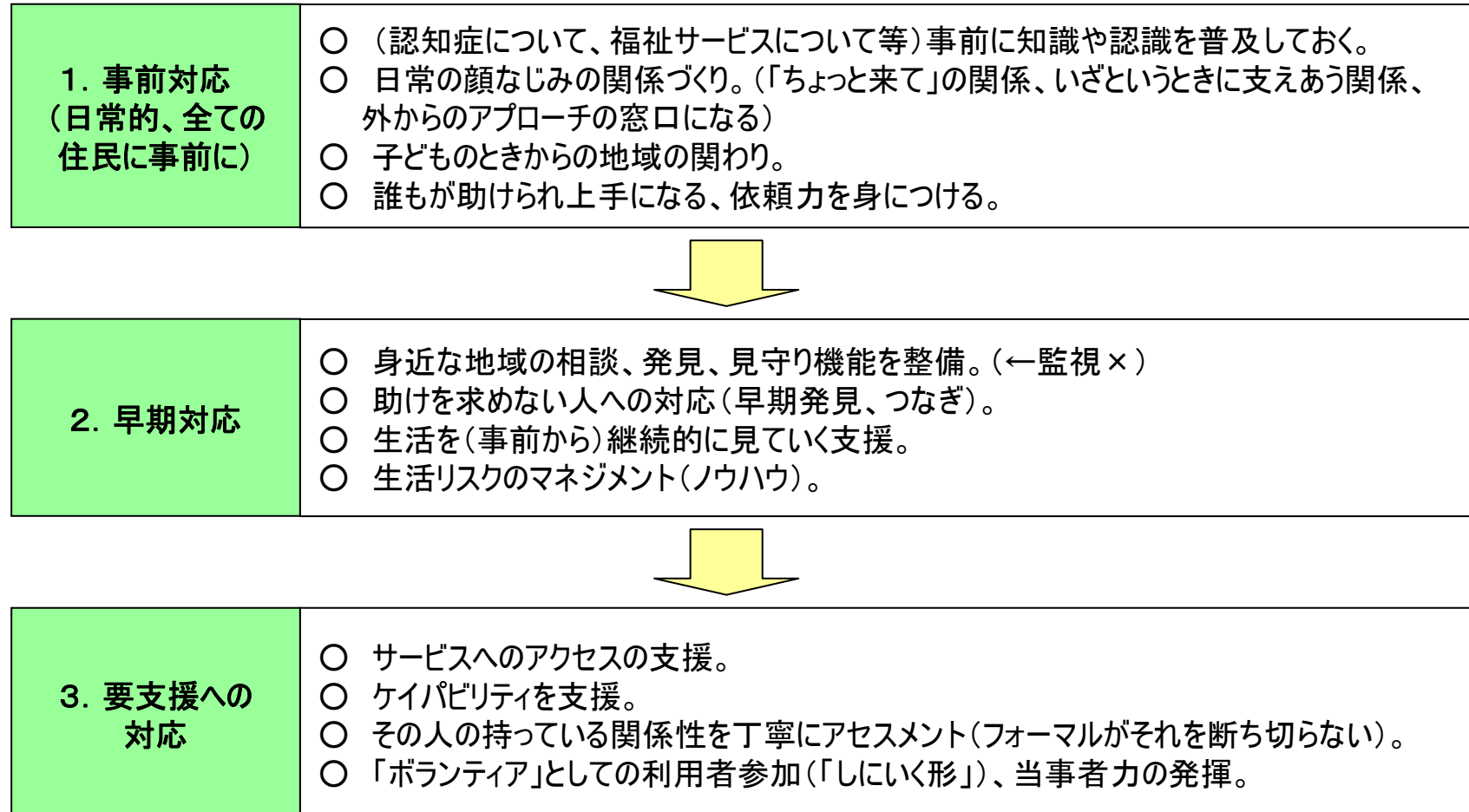
特に支援を要する要支援者が「問題解決能力が不十分かつ家族や友人、地域などの身近なセーフティネットがうまく働かない状態にある人々」だとするならば...



支援は、①問題解決能力の支援、②家族・友人・地域の身近なセーフティネットをつくる支援の充実必要。

○ 予防、早期発見、自立支援の観点から支援を組み立てる。

全ての住民に対する事前対応から要支援への対応までの一連の支援を組み立てる。



➤ 福祉が高齢者問題に偏りがち。子育て家庭や子どもの問題も落とさないよう取り組む必要。

## 地域福祉を進めるためのシステムのあり方～地域福祉を更に発展させるためにはどうすればよいか

### 基本的な視点

地域福祉の役割は、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。その際、小地域からの組み立てが必要。

- 地域福祉の役割は、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。  
であるから
  - ・ 「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。
  - ・ 行政は、制度外を無認可としてきた見方を転換。
  - ・ 資源を疲れさせることのないよう、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であること。
- ご近所レベルの小地域活動から地域を組み立てなおす。
- 防災と福祉は密着しており、地域の問題解決に防災を切り口としてアプローチする。

### ネットワークをどうつくるか

住民組織も専門職も日頃の情報共有を通じたつながりが基盤。チームでの対応、ネットワーク会議が重要。

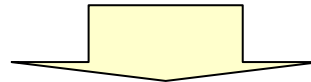
- 気がついた人が横につながっていただけでもかなりことができる（重装備でないつながり）。
- 民生委員と専門職が訪問から解決までを一緒に行う、自治会、地区社会福祉協議会、民生委員が三本柱となって課題に取り組むなど、組織を超えチームになって対応する。
- 生活圏域（住民）、専門担当者レベル、組織の代表者レベルにネットワーク会議の場をつくる（対応する体制も）。
- ネットワーク会議は、「定例」のほか必要に応じて臨機に開催できることが必要。
- 広報誌、情報誌の取材や配布を通して関係者間で情報共有する。



## 見つけにくいニーズをどう発見するか

住民、専門機関それぞれニーズを捉えており、両者の間を適切に情報が流れる仕組みが必要。

- 住民のネットワーク(50世帯くらいの小地域)でなら発見できる。
- 小地域での相談の必要性。
- 制度で応えられないニーズを見る必要がある(実は関係者には見えている)。
- 子育て世帯の悲鳴や虐待に目を向ける認識が必要。
- 民生委員(等住民)から専門機関につながるルートを確立する。
- ネットワーク会議がニーズの発見につながる。



- 住民や民生委員がニーズに気づくための視点を提示する。
  - ・ 子育て家庭や虐待、孤立した中年実年男性単身者に目を向ける必要がある等のメッセージ。
- 住民の気づきを地域のネットワークや専門機関につなげる仕組みの構築が必要。
  - ・ 小地域(50世帯くらい)のキーパーソン(世話焼き)を発掘・育成する。
  - ・ 小地域の組織づくりをすすめる。
  - ・ 小地域での相談を整備。
  - ・ 住民ネットワーク、民生委員、専門機関のどこかに接触さえすれば、必ず適切な支援につながるようインフォーマルとフォーマルをつなげる協議の場をつくる。
- 専門機関は対応困難事例や制度に適合しない問題は、地域福祉のニーズであると認識する必要。

## 地域の範囲の考え方

50世帯くらいの小地域から市町村域までいくつかのエリアを複層的に設定しうる。専門職と住民のエリアに違いがあり、目的によっても違う。適切なエリア設定について地域内の合意が必要。

- 圏域を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)とし、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として福社区に位置づける例、1万人規模をコミュニティ組織として地域活動の基盤として整備する例などがある。
- 日常的な地域の支えあい単位は50世帯くらい。専門職が全体を把握できる規模は7~8千人位。
- エリアのあり方について地域内の合意が必要。
- 一方で、エリアは一応示すものであり個人の関係性を尊重した柔軟なものであるべき。

## 活動の拠点

拠点は不可欠。ただし形態は多様でよい。

- 何らかの自前の拠点は必要  
[拠点の効果]
  - ・ 住民が気軽に集れるようになることで情報共有、問題共有、協議が進む。
  - ・ サロンや会食会など具体的な活動に着手しやすい。
  - ・ 連絡先をPRできるので、相談が受けやすく、関係機関との連携もとりやすくなる。
- 拠点のありかたは多様でよい。⇒ただし、いつでも連絡が取れる、いつも誰かがいることが条件。
  - ・ 空き店舗、空き家、自治会館など。
  - ・ メンバーの自宅もあり。

## 専門職や事業所との関係

フォーマルサービスとインフォーマルサービスは尊重しあい、つながりを保つことが必要。

- 事業者や専門職には、住民のつながりや活動を尊重し、地域福祉を推進するワーカーや機関と連携する姿勢が必要。
- インフォーマルサービスが制度化したとしても引き続き制度外は残り、校区の活動等インフォーマルサービスが果たす役割が失われることはない。
- NPO（NPO法人、ボランティア、住民活動などの非営利活動）は、法規定され、全国に設置されている社会福祉協議会の機能を活かしたいと考えている。

## 住民参加について

### なぜ地域福祉に住民参加が必要か

地域の問題には、住民の意識やつながりのあり様が反映しており、福祉をテーマに参加することによって意識が変化しつながりも再構築できる。また、住民だからこそできることがあり、それは住民にとっても要支援者にとっても有意義である。

- 住民だからこそできることがある⇒要支援者にとってのメリットでもある。
  - ・ 身近なつながりや日常の中でしか見えない問題がある。住民は深刻な問題の前兆をつかんでいる。
  - ・ 「ちょっと来て」で済むこと、身近なつながりだからこそできることがたくさんある。
  - ・ 住民のネットワークに福祉情報が流れれば、正式ルートに乗らない人々にも情報が届く。(口コミのシステム化)
  - ・ 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。
- 地域には内在的な力がある。
  - ・ 地域には経験を通して地域で重ねてきた知恵や関係性の力(ソーシャル・キャピタル、ご近所の底力)があるはず。
  - ・ ボランティアや福祉活動への参加であると自覚せずに活動している人々はたくさんいる。
- 地域の問題には、住民の意識やつながりのあり方も反映している。
  - ・ 地域の問題は、自治会など個人と社会をつなぐ中間集団の解体に原点があり、その再構築が求められている。
  - ⇒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、新しく住み始めた住民層を取り込む地域づくりが鍵。
  - ・ 参加することによって住民が地域の中のコンフリクト(福祉施設の建設反対等)の解決から学ぶことができ、それが地域の変化につながる。
- 福祉が地域の連帯と信頼をつくる動機となりうる。
- 参加する住民にとってのメリットがある。
  - ・ 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。

## 担い手はどういう人々か

地域の名望家ではなくなってきている。PTAなど福祉関係以外の分野を含め担い手を幅広く構想することが必要。あわせて東ね役(キーパーソン、大物世話焼き)を発掘。

- 現状は高齢者が多くを担っているが、活性化のためには次世代育成が必要。
  - ・ 最初に地域でネットワークを作るPTAに着目。
  - ・ 常勤者や子育て世代を巻き込む。
  - ・ 福祉関係以外の分野の団体や活動者への働きかけ。
- 「腕のある人」を見つけだすこと。
  - ・ 介護や子育てなどの経験者層。
  - ・ すでに地域の中で世話焼きをしている人々がいるはず。
- 団塊世代は、65歳になる2012年からが本格的な参加か。

## 住民が力を発揮するための方策、仕組み

幅広い層の住民参加を得るための仕掛けや環境整備、活動を継続するための知恵が必要。それらを支援するコーディネーター役が不可欠。

- 参加のきっかけ作り。
  - ・ 行政等の広報。
  - ・ 周囲の働きかけ(口コミ、誘い、依頼)。
  - ・ 福祉以外の分野の参加を入り口にする(社会教育からなど)。
  - ・ 退職後1年以内の準備行動を支援する。
    - ⇒ 探索行動を始めるための仕掛けはどうあるべきか。
- 働きながらも地域との関わりがとれるような労働環境の整備。
- 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(シルバー人材センター、コミュニティビジネス等)。

- 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。
  - ① 定年退職後の活動を生涯学習として位置づける。
  - ② 高齢者が地域で活動できる能力を高める。
  - ③ 仲間づくりを支援する。その他、④ 図書館、博物館、大学の公開講座など地域資源を有効活用する、⑤ 市の委員会等の企画に住民と  
りわけ高齢者の参加機会をつくる、⑥ 修了証の発行など達成感を与える、⑦ インターネットを活用する、⑧  
ソーシャルキャピタルの視点、介護予防につなげる。
- 高齢者や男性がニーズに応える活動を行えるための仕掛けが必要。
  - ・ 世代間のギャップ、男女間のギャップを乗り越えるための仕掛け。
  - ・ 男性には会社とは違う地域のフラットな関係になじむための仕掛け。
- 「緩やかなつながりの住民活動」と「自治会等の組織を基盤とした活動」、「弱い組織」と「強い組織」の違いは何か、どうあるべきか。
  - ・ いずれも後継者が課題。
  - ・ 組織的活動(強い組織)があると住民の自主的活動は生まれにくい？
- 後継者をどうリクルートしてくるかのアイデアが大事。
- 住民活動を支援する専門職(コーディネーター)が必要。
  - ・ 超大物世話焼きの後ろにいて仕掛ける、講座等から次へつなげる働きかけをする、活動の中で社会的な意味づけを示していく、(住民がを疲弊させない)自己実現につながる参加を支援する。
  - ・ 枠を用意するのではなく、住民自らが企画し活動することを支援する。
  - ・ 専門性を高めるよう国が支援する必要。

## 住民と行政との関係

行政は、住民の活動が健全に実施されるよう支援し、パートナーとして連携する。

- 管理、搾取でなく支援をする。
  - ・ NPOやボランティアを、行政のひも付きや肩代わりにしない。
  - ・ 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な頼られる存在になるとよい。
  - ・ 地域資源の健全な循環（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）を支援する。
- 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作っていく。

## 施策ごとの住民参加

\* 地域福祉関係施策に関する意見の整理へ

## 他に検討が必要な事項としてあげられたこと

- なぜ孤立が起こるのかを明らかにする必要がある。
  - ・ 現象として、男性単身者とくに中年実年世代が深刻。(就労から離れると孤立リスクが高まる?)
  
- サービスは特定の目的だけでなく見守りなどの機能も併せ持ちやすい。サービスと生活の総合性との関係については整理が必要。
  - ・ フォーマルサービスが入ると家族や住民が引く、フォーマルサービスの利用をやめるとインフォーマルサービスにつながらず切れたままになる。(フォーマルサービスがあらかじめ設定された特定の目的以外に膨らむのは、インフォーマルサービスがケアプラン等に十分意識されていないことと関係するか?)
  
- 監視と見守りは紙一重。(監視でない)見守りをどうするのか。
  - ・ 日頃の顔見知りの関係が何よりも力を発揮する。
  
- サービスへのアクセスの仕組み(福祉アクセシビリティ)はどうあるべきか。発見、相談、見守りなど地域がもつべき機能を情報の面から考え直す。
  - ・ 個人情報保護を超えたところにある住民の関係と口コミ情報、情報交換。



## 地域福祉を支える財源等について

企業や個人からの寄付金。労力では参加できないが、お金でなら参加できるという人たちの参加のツールとして、忙しい人でも気軽に行えるものにする。寄付金は集めるだけでなく、どう配分するかが大事。それには、使い道が分かりやすいこと、寄付金を適切に配分してくれる信頼できる中間支援組織や人（ファンドレイザーなど）が必要。また、事業費だけでなく運営費への寄付のあり方を考える必要がある。

### 地域福祉活動を支える財源をどのように確保するか

- 企業の寄付は、慣習的なものや会の運営費にはつけづらい、企業の事業領域で社会的に活性化したいところにつけるなど、戦略性が表現できることが大事なので、企業にあったプログラムを作ることが必要。福祉団体のスキームは古いし面白くない。
- 地域貢献に熱心なのは保険会社、金融、流通など地域とつながった事業活動の企業である。
- 企業が寄付をうまく配分できない。実力のある寄付の中間支援組織が必要。
- NPO等にとって運営費が大事だが、寄付金を運営費に使われるのは嫌という寄付者の意識をどうするかが課題。
- 集めることだけでなく、どう使うか、評価をどうするか、人をどう育てるかが問題になってきている。とすると、ファンドレイザー、ソーシャルワーカーなど言い方は色々だが、人件費補助の考え方が出てこないとおかしい。地域をマネジメントする人を育てるような寄付金のあり方を考えなければいけない。

## どのようにしたら寄付意識が根付くか

- 企業内の福祉への興味が薄いので、福祉を身近に感じるような意識を高める必要がある。
- 行政、ボランティア、企業のパートナーシップが日本はまだできていない。NPOの格付けなどで安心して任せられるようになれば進む。財源がないが人手のあるNPO等を企業が支援してその人手でやってもらうという仕組みをうまく作ることが課題。
- 日本人にとって違和感のある行動形式ではなく、近江商人の「三方一両よし」やお祭りの寄附など、日本土着の寄附文化や地域貢献マインドを、今の生活様式の中でどう再構築するかというアプローチが必要。
- 労力では参加できないが、お金でなら参加できるという人たち参加のツールとして提示していくことが大事
- 忙しい人でも気軽に行えて、何に使われるのかが分かり、記録が手帳に残る仕組みがうまくいくとよい。

## 寄付を促すために共同募金などの既存の仕組みをどのように工夫すればよいのか

- 何に役立っているのかが寄付者に実感としてわかるようにする必要がある。
- 福祉活動には閉ざされた印象がある。活動を公開し、評価されるような取り組みが必要。
- 寄付者の寄付し続ける気持ちに働きかけ、マッチングするコーディネーター(ファンドレイザー)の力が大事。
- 募集だけでなく配分に当たっても専門家による審査委員会を設けるなど信頼性を確保する。
- 寄付と年齢層の関連を把握する必要。若い人たちの感覚にあわせた働きかけが必要。
- 現在共同募金分会の委員は募集重視で自治会や諸団体が中心だが、新たに審査委員会の役割を求めるのなら、配分審査のための専門性、代表性、信頼性のある構成とする必要がある。
- シンクタンク機能が必要。
- 募金の増強にはインセンティブをどう与えるかが大事。当事者募金には強いインセンティブが働く。

# 既存施策のレビュー編

- 民生委員・児童委員
- ボランティア
- 福祉サービス利用援助事業
- 生活福祉資金
- 社会福祉協議会
- 共同募金
- 地域福祉計画

## 民生委員・児童委員

### 発表者意見

- 民生委員・児童委員（以下「民生委員」）が活動しやすい環境をつくるためには以下が必要。
  - ① 民生委員への協力要請や民生委員からの情報提供に一元的に対応する行政や専門機関の担当セクション。
  - ② 「ふれあいサロン」とか「子育てサロン」等自主的活動に民生委員が熱心に取り組んでいることへの評価。
  - ③ 困難ケースに民生委員がチームで対応ができるような配置基準の運用。
  - ④ 民生委員の推薦準備会を必置にする。
  - ⑤ 行政、専門機関から民生委員への要援護者情報の提供。
- 民生委員への情報提供については、今般、厚生労働省から通知が発出されたが、引き続きバックアップ必要。
- 民生委員活動が（地域に）理解されていない。特に主任児童委員が理解されていない。
- 行政から提供されている情報は、ひとり暮らし高齢者、生活保護受給者が6割。障害者関係、児童関係の情報は民生委員には届いていない状況。
- （民生委員の選任は主婦等の無職からだけでなく）常勤の仕事を持っている人からも確保しないと難しい。

### 委員意見

- 民生委員のなり手がなく欠員が生じているが、その要因は、活動範囲が明確でなく充て職が多い、民生委員活動が住民に理解されていない、マンションなどでは自治会が組織できず民生委員を選べない等がある。
- 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。

- 活動のやりがい、楽しさのPRにもっと努めるべき。
- 活動上の悩みや負担感の解消につなげるようなきめ細かな参加しやすい研修会の機会をつくるべき。
- 困難な面もあるが活動の範囲の明確化が必要。
- 民生委員活動が住民に理解されていないのは、民生委員の中にまだ名誉職的なものが残っていることも要因。理解してもらうには、民生委員が積極的に町内活動の一翼を担うことが必要。
- 個人情報保護法の施行によって民生委員への情報提供が行われなくなっている。情報提供については厚生労働省から通知があったが、対応に地域格差があり、引き続き国から各自治体へ強く働きかけてほしい。
- 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。従来は自営業や地域の名望家だったが、地域活動をしているところから民生委員の選出が行われてくるとするとその辺の担い手がどうなっているから(民生委員が)任命しにくくなってきていると考えたらいいのか。
- 年齢の問題、産業構造や就業構造の変化、地域の名望家と言われた基盤が細っていると考えた場合に、どういう層がリクルートされるのかという問題。地域で活動する女性が民生委員になるという福祉活動の経験者のシェアが増えるのか。保健医療関係、法曹関係など狭義の福祉でない分野の人などいろいろある。むしろいろいろな意見から、これからの民生委員の確保という観点で考える必要がある。

# ボランティア

## 事務局資料

### <効果>

- 「交流・遊び」「話し相手」や「配食・会食サービス」「外出・移送サービス」といった生活支援活動が多くのボランティアによって提供されており、地域の要支援者の普通の暮らしを支える重要な役割を担っている。
- これらの活動は、公的サービスとは異なり、提供者と利用者の区別のない仲間関係が醸成されやすい。
- また、災害時要援護者支援等の新しい取り組みや多様な形態の非営利活動の活発化により、ボランティア活動の内容と担い手の裾野が広がっている。

### <課題点>

- ボランティアセンターの活動内容を見ると、ボランティアの募集や研修、養成など活動者支援が前面であり、当研究会で明らかになったような要支援者のニーズが十分に意識されていないのではないか。
- 男性の参加が3割にとどまっているが、男性の参加を促す取り組みが不十分ではないのか。
- 介護保険制度導入等、福祉を取り巻く環境は変化している一方、厚生労働省としては、平成5年に指針を告示して以後、国民に対して明確なメッセージを提示できていない。

### <今後の課題>

- 当研究会で特定されているような要支援者のニーズ、制度の狭間や既存施策では応えきれない分野のニーズとボランティアとを結びつけるような仕組みが必要ではないか。
- また、ボランティア活動に対する国民の関心が高い中で、人々が新たに福祉のボランティア活動に参加しやすくなるような仕組みが必要ではないか。

- 福祉分野のボランティア活動をしたいと考える人々に対し、地域のニーズ、ボランティア活動の方法や運営などについて情報提供や支援を行う仕組みを充実させるべきではないか。
- これら課題を踏まえ、厚生労働省として、今日の環境の下でのボランティア活動のあり方について、国民に対して改めてメッセージを示す必要があるのではないか。

### 発表者意見

- 民間の公共性は「開く」こと。自分たちの周りだけのライフスタイルをいかに開くように持っていけるか。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。
- ボランティアなもの、自発的なものというのは基本的に心の中の話であり規定するのは難しい。委嘱型のボランティアも自発的であればよい。
- ボランティアの強みは、「放っておけない」から始まる「自発性」、公平でないからこそ「温かさ」「多彩さ」「開拓性」「機動性」ほか。
- ボランティアの弱みは、「全体を見ずに動くゆえの独善化」「外部評価が受けにくくマンネリ化しやすい」「どこまで活動をすればよいのかの基準がなく、頑張る人が疲れる（疲労と不信の悪循環）問題」「対等な協働関係を築く難しさ」
- ボランティアを依頼する人は、本当は家族の支援や制度の利用、市場からの購入が希望なのだが、それができない場合に仕方なくボランティアを選択している。そのためボランティア活動をしたい人の方が多くて依頼は少ない。人にうまく頼める力（依存力）がなかなか出てこない。
- ボランティアコーディネーターの専門性が認知されず待遇が悪い（嘱託が多い）。また、市町村合併による社協の減少に伴ってセンター数も人数も減少している問題。

- 何かしたいが何をしたらよいかわからないという人たちの活動を引き出すためのボランティアコーディネーターの体制強化が政策的には最も重要。
- 第三種社会福祉事業をつくり、社協と共募以外の市民活動の推進を規定していつてはどうか。社協だけでなく、ボランティアセンターは複数あってよいのではないか。
- 社協外しが進み、1つの自治体に社協ボランティアセンターとNPOセンターがある例がどんどん増えているが良いことではないのではないかと思う。
- エリア型のコミュニティとテーマ型のコミュニティの間にはぶつかり合いがあるが両者の連携が大切。どちらにもある程度のパイプのある社協ボランティアセンターが両者をつなげる役割を果たすことが今後の課題。
- ボランティアも良い人も悪い人もいるが、何かにボランティアとつけるとそうでないように（良い人ばかりのように）みせてしまう。だから有償ボランティアといわず、有償活動でよいし、アメリカのようにコミュニティサービスと言えば良いではないか。
- テーマ型の団体も地域との接点の多い活動が圧倒的 だが、地域から宙に浮いてしまっている場合をどうするかという問題。
- 災害ボランティアは単発でほとんど技術はいらず初心者向けなので多くの市民が参加しやすいが、仮設住宅での話し相手など日常支援に移ると活動が難しくなりボランティアがぐっと減る。ボランティアが減ったのは意欲でなくプログラムがなくなったため。
- 障害者や認知症の人への接し方にハードルがあるように思っている人が多いので、どうしたらよいかは相手に聞けばいいのだということを講習することが重要。
- ボランティアと言わずに、普通の市民の振る舞いとして普及すればよい。昔は奉仕といていたものを奉仕に對抗してボランティアを使い出したというところはある。



- ボランティアを動機だけで言い出すと入りにくくなるのが企業の社会貢献。企業の社会貢献というのは、会社の評判を上げることが動機であっても、結果としてそれが社会的に大きなインパクトを持てばよいので、動機より結果でみるべき。
- ボランティアマネージャーについては、福祉教育として募金教育などお金のことを扱う学習(に取り組むこと)も大切。

## 委員意見

- ボランティアとは何か。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。
- 住民のボランティア活動のイメージが固定化しハードルが高くなってしまっているので、それぞれがやっていることを「あなた、それはやっているよ」と、「みんなボランティアなんですよ」と国民にメッセージし、ハードルを低くすることが必要。
- 寄付活動は、労力では参加できないが、お金でなら参加できるという人たちの参加のツール。
- ボランティアというのは、市民活動を当たり前にみんながやれるようにするためにやること。ボランティア活動をなくすためにするボランティア活動という逆説。市民活動とボランティア活動の関係については論議が必要。
- ボランティアセンターの名前が市民活動・ボランティアセンターになってきている意味も含めて考えてみる必要がある。
- 住民の中に入って行って、「それはボランティアですよ」と言ってあげる人が必要。コーディネーターをもっと住民化していく。
- ボランティアを動機からとらえるのと活動の種類でとらえるのと、ボランティアを幾つかに分けた方がよい。
- ボランティア活動につながらないのは、障害者にどう関わったらよいのかという関わりのつけ方の技術がわからないことと具体的な支援の技術を持っているかどうかの二つがあるのではないか。そのあたりはその人が持っているものを生かしてあげるとうまくつながっていくのではないか。
- アメリカでは、金を集めてくるところまで含めてマネジメントするボランティアマネージャーがいるが日本はそれがなくコーディネーターにとどまっている。コーディネーターという概念を幾つか分けて考えた方がいいのではないか。
- お金を集めてくるというのは、ソーシャルワーカーでもよい。

# 福祉サービス利用援助事業

## 事務局資料

### <効果>

- 福祉サービス等の利用援助やそれに伴う日常的金銭管理を実施することにより、個別のサービス利用では問題解決しない利用者層にアプローチしている。
- 本事業により親族による金銭搾取等や消費者被害が発見されており、副次的効果としての見守り機能が大きい。
- 利用料の支払いが遅滞する等トラブルになりやすい利用者が円滑にサービス利用できるようになり、事業者にとっての困難ケース解消につながっている。
- 利用者の状態変化に対応して成年後見制度につなぐとともに、その利用手続きを援助することにより、成年後見制度の利用に寄与。

### <課題点>

- 全国的にみると、相談件数、利用契約者数は年々増加しているが、実施主体間の格差が大きい。
- 本事業の対象と考えられる「在宅で一人暮らしの認知症高齢者、知的障害者、精神障害者」の数を339,000人と推計すると、平成18年度末実利用者数は、その6.5%にすぎず、まだまだ不十分といわざるをない。

### <今後の課題>

- 日常生活自立支援事業の現状をみると、郵便物の確認・整理や通院の調整など、福祉サービスの利用や行政手続等にとどまらない支援が実施されている。
- また、本人の判断能力が不十分なため、まずは本事業のサービスの必要性について本人の自覚を促すための相談が必要であり、契約に至らない場合であっても関わりを継続して見守るなど、要支援者の日常生活の継続にとって本事業の相談の果たす役割が重要なものとなっている。
- 以上のような現状を踏まえると、福祉サービスの利用や行政手続等にとどまらず、判断能力の不十分な人の日常生活上のニーズを発見し、その判断を支援することにより要支援者の生活を継続的に支える仕組みとすることが必要ではないか。

## 発表者意見

- 周知が不足しているために必要な人に利用されない。制度の普及啓発が必要。
- 当事者にとっては、自分が「判断能力が不十分な者」であるということには受け入れがたい部分があるので、利用者教育(判断能力を失う前の制度理解)が必要。
- 本人意思による契約の難しさ。本人が解約したいと申し出れば、利用していることが本人の財産を守ることになるにも関わらず解約せざるを得ない状況もある。
- 成年後見制度との関係では、申立人の確保、申立費用や成年後見人の報酬負担ができないケースへの対応が整って初めて福祉サービス利用援助事業と成年後見制度が車の両輪となり権利擁護の体制が整うのではないか。

## 委員意見

- (利用者がまだまだ少ないのは)啓発の問題ではない。住民は深刻になる前につかんでいる。(利用者の把握には)住民のネットワークに入っていくことが必要。

# 生活福祉資金

## 事務局資料

### <効果>

- 世帯の生活基盤の確保と生活保護受給に至らない又は生活保護からの脱却機能
- 社会・経済問題に対しての機動的・即応的機能
- 地域生活継続の支援機能

### <課題点>

- 平成18年度における貸付状況は、貸付件数が11,034件、貸付金額は112.6億円となっているが、近年は漸減傾向にある。
- 漸減の要因としては、以下が挙げられる。
  - ・ 貸付制度が民生委員の援助指導等の関与、連帯保証人を必要とする等の貸付条件の厳しさ、申請から貸付決定までの審査期間に時間を要すること等、消費者金融機関に比べ手続きが煩雑であること。
  - ・ 一方、市中における消費者金融が市民のニーズ(利便のみを追求した手軽な借金)に即時に対応しているため、本制度対象者である低所得者が消費者金融を利用し、当該資金の貸付手続きに至らないこと。
  - ・ その他、制度運用上、①滞納債権の増加により貸付審査基準を厳格に設けている、②他法他施策の優先を徹底している、③当該制度の活用を行っていない民生委員がいること 等
- 都道府県別貸付件数にはばらつきがあり、低所得者対策として積極的に資金の活用を図っていないと考えられる県がある。近年、自治体の財政歳入不足に伴う対応策として、社会福祉協議会に対し当該貸付原資を返還させ、貸し渋りを招き、需要に対応しきれない都道府県が見受けられる。

## <今後の課題>

### ○ 利用の促進と貸倒れ抑制の両立

- ・ 低所得者の資金需要を踏まえ、
  - (1) 地域社会の様々なニーズに応じ単なる貸付けではなく専門職による自立生活プラン策定を行う等、総合的相談支援機能を付加した貸付事業への転換
  - (2) 資金種類の新設又は簡素化、包括化利用手続きの簡便化
  - (3) 特に多重債務の予防・悪化の防止のため、事前相談や事後モニタリングの充実(債務整理等に関する研修、弁護士会等との連携強化等) 等(多重債務問題改善プログラム:H19.4.20:多重債務者対策本部決定)をさらにおこなうとともに、制度内容を周知し、積極的な活用を促す必要。
- ・ 低所得者の資金需要に的確に対応できるよう、民生委員、社会福祉協議会、福祉事務所等を含む関係機関の間で緊密な連携をとるとともに、都道府県に本事業の必要性について再認識を求め、積極的な事業支援を促す必要。
- ・ 貸倒れ抑制を図る観点から、償還指導の徹底、償還を促進するための社会福祉協議会機能を充実し、確実な債権回収を行うとともに、償還免除の対象となる債権を処理する必要。

## 発表者意見

### ○ 課題としては、

- ① 利用者の自立を支援の徹底(貸付相談を入り口として自立支援に取り組むこと)。
- ② 貸付ニーズへの対応と適切な債権管理の両立
- ③ 利用者にとってわかりやすい制度であること(資金の種類など簡素化できるものは簡素化して誰もがわかりやすい制度としていくことが必要)。

## 委員意見

- 救済というネガティブなイメージから、ポジティブな貸付に転換した方がよい。(個人にではなく共同体に貸し付けるグラミン銀行のような方法など)
- 福祉のマネジメントの近代化。ゴールを明確にして施策のパッケージをつくる取り組み方(コーディネート力)が必要なのではないか。

# 社会福祉協議会

## 発表者意見

- 社協では、日常生活自立支援事業を軸に、専門職と住民が組む地域総合相談・生活支援のシステムづくりに取り組んでいるところ。特に、地縁型組織との連携による小地域福祉活動とボランティア市民活動の推進、福祉サービス利用支援が制度内だけでなく制度外の対応とどうつながるかがテーマ。
- 地域福祉の基礎組織には、地区社協として組織する形と行政などが設置するコミュニティ協議会等と協働する形がある。近年は後者が増加(なお、町村は社協直接実施型が多い)。これらは社協事業としてくるのではなく、社協が支援する活動でありパートナーと考えるのが妥当。
- 社協は、基礎組織を基盤に役割として活動するボランティア活動が中心で、手を上げて入ってくるNPO等ボランティアセンターの活動者等の支援が弱いのではとの指摘があるが、今後は両方をきちんとやっていくことが重要と考えている。
- 都市部は基礎組織が弱いが、福祉活動によって自治会活動が活性化するということもある。困難はあっても仕掛けるべきことは仕掛けるのが基本ではないか。
- 現在推進しているふれあいきいきサロンや小地域ネットワーク活動が日頃の関係づくりにつながっており、このような要援護者への個別支援からまちづくりに広がる場合とまちづくりから要援護者につながる場合がある。
- 社協では、住民自身の計画として地域福祉活動計画の策定を進めており、その中で住民座談会が小地域活動計画につながる地域が増えている。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。
- 社協は、フォーマルとインフォーマルをつなぐ場所であり、インフォーマル自体の相談機能を支援する役割を担うことが大事。

- 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・評議員というだけでなく、実質的に協働できる場をどうつくっていくのかが重要だと思っている。

## 委員意見

- 市町村社協は校区の立場に立って活動する校区活動連合会、都道府県社会福祉協議会は市町村社協の立場に立って活動する市町村社協連合会としてはどうか。
- 社会福祉協議会の評議員などの選出基盤と民生委員の選出母体の候補者が挙がってくるルートのようなものとの関わりなどもあるかもしれない。経済界、商店街、生協、社会・教育関係団体、NPO関係が広がってくると、もう一度地域づくりのエネルギーが出てくるのではないか。
- 福祉アクセシビリティを考えていくにあたり、社協の行う地域総合相談の福祉アクセシビリティとスクリーニング機能の評価が必要。
- 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、町内会等が基盤になる部分と、地域に立脚しているけれども組織からは自由な形で活動している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。



# 共同募金

## 事務局資料

### <課題点>

- 募金実績額が平成7年度をピークに減少している。
- 共同募金の使途は多岐にわたっているが、どこにどのように使われているかわかりにくい、などの指摘がある。
- 地域のさまざまな福祉活動に適切な配分を行うために、都道府県ごとに寄附金を集め、原則として県内で配分するという現行の仕組みのままで十分か。

### <今後の課題>

- 共同募金は、これまで民間福祉活動の財源の主要な担い手として大きな役割を果たしてきたところであり、地域福祉における民間活動の活発化に対応し、多様な団体の活動を支援するとともに、新しい寄付の文化を形成する推進役としての役割が期待されている。

## 発表者意見

- 募金の増強、地域福祉活動支援への転換、NPO等多様な主体との協働、市町村組織の充実強化が課題。
- 市民参加、透明性の確保、市町村共同募金委員会の設置、寄付についての啓発を通して市民の共有財産として共同募金を発展させたい。
- 地域をつくり市民を応援する、全国規模の活動、災害時対応を基軸に新しい役割を果たしていきたい。
- 地域の問題解決のため、地域福祉活動計画と共同募金計画を連携させたい。
- 募金しやすい方法としてインターネットや自動販売機、ドナーチャイス等新しい募金開発に取り組んでいるところ。

## 委員意見

- 何に役立っているのかが寄付者に実感としてわかるようにする必要がある。
- 現在共同募金分会の委員は募集重視で自治会や諸団体が中心だが、新たに審査委員会の役割を求めるのなら、配分審査のための専門性、代表性、信頼性のある構成とする必要がある。
- 社協への配分は、地域活動の財源として再配分されている現状からすれば、社協の中間支援組織としての能力を全国的に高めていく必要がある。
- 福祉のマネジメントの近代化というものが非常に遅れている。シンクタンク機能が弱いのではないかと。
  - ・ 寄付者のニーズや募金ニーズ、配分の効果などをきちんと分析し公表する、それをキャッチフレーズにしてPRに活用するといった取組がないと地縁血縁以外の人を動かせない。
  - ・ 自治会は義務で集めてくれるがそこが廃れてくると減り、若い人はうまくいっていない。寄付と年齢層の関連を把握する必要がある。
- 募金額を上げるために組織を整備することと募金の増強は別のメカニズム。募金の増強にはインセンティブをどう与えるか。当事者募金には強いインセンティブが働く。
- 当事者募金に多額の寄付が集ることをみると(国民の)募金する力はある。
- 労力では参加できないが、お金でなら参加できるという人たち参加のツールとして提示していくことが大事
- 新しい層、若い人達にも浸透させたい。若い人たちの感覚にあわせた働きかけが必要。
- 集めるだけでなく、どう使うか、評価をどうするか、人をどう育てるかが問題になってきている。とすると、ファンドレイザー、ソーシャルワーカーなど言い方は色々だが、人件費補助の考え方が出てこないとおかしい。
- 地域をマネジメントする人を育てるような寄付金のあり方を考えなければいけない。

## 地域福祉計画

### 事務局資料

#### <効 果>

- 小地域活動のエリア、地域包括支援センターのエリア等各エリアの設定について調整することができた。
- 体制整備、拠点整備につながった。
- 庁内横断的な検討委員会の開催により関係各課の地域福祉や住民参加に関する理解が深まり、連携関係の基盤作りになった。
- 住民が地域の課題に気づき、住民が取り組む新たな活動やサービスが生まれた。

#### <課 題>

- 「相談、サービスを総合化する」「相談しやすい窓口にしていく」「住民の福祉活動を支援する」等が謳われているが、具体化方策については明示されていない計画も多い。
- 調査が実施されているものの、福祉活動に参加したいかといった意識調査が主で、具体的な生活課題の把握、分析が十分でないため、課題の解決方策を示すに至っていない。
- 住民の関心の高いひとり暮らしの安否確認等の高齢者関係の課題が中心で、孤立死や徘徊死、差別偏見等の深刻な問題、地域の少数者の問題を取上げているものは少ない。

#### <今後の課題>

- 住民懇談会や意識調査の実施のみでは把握しにくい少数者の問題把握と支援を地域福祉計画に明確に位置づける必要。
  - ・ 当研究会により明らかになった地域の要支援者の声なき声をくみあげる仕組み。
  - ・ 地域の要支援者を把握する仕組みと要支援者の日常生活変化を察知する見守りの仕組みづくり。
- これら地域の問題や要支援者の発見方策を国の支援策として提示。(例 ・実態調査やマップづくりの手法、具体例の収集と提供、指針を通知。)

- 要支援者を支援する住民福祉活動を自律性を損なわないよう支援する仕組みが必要。
  - ・ これら住民活動が機動的、即応的で、継続性の担保されたものとするため、住民活動の計画策定を推進し、その計画と財源がリンクする仕組みづくり。

## 委員意見

- 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。
- 地域の範囲は、防災エリアと福祉のエリアを一致させる必要。福祉以外の分野との連携なくしてはできない。
- 市町村よりももう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。
- 地区レベルの計画はできてきたが、そこから落ちてしまう問題がある。障害と高齢によりがちで児童や子育てが落ちる。福祉人材の養成なども入ってきていない。福祉サービスの評価のシステムができていないことによるのではないか。条例などで住民参加での進行管理を位置付けることも必要か。2000年の地域福祉の捉え方とは違ってきている。

## 【具体的事例】

- (伊賀市社協) 社協の地域福祉活動計画と一体で作成。住民自治協議会の計画は、総合計画に反映することになっている。地域福祉計画が住民自治協議会の計画に反映すれば市の総合計画に反映し、いずれは町を変えていけるということにもなると考えている。
- (全社協) 社協では、住民自身の計画として地域福祉活動計画の策定を進めており、その中で住民座談会が小地域活動計画につながる地域が増えている。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。(再掲)