

生活困窮者支援を通じた地域づくり

～相談支援技術を活かした地域づくり～



宍粟市キャラクター
「シーたん」

宍粟市健康福祉部社会福祉課

主査 大塚 正雄

1 「地域づくり」って何？

○地域はそもそもある

市区町村を単位とした第1層の地域

小中学校区域を単位とした第2層の地域

自治会域を単位とした第3層の地域

隣近所を単位とした第4層の地域

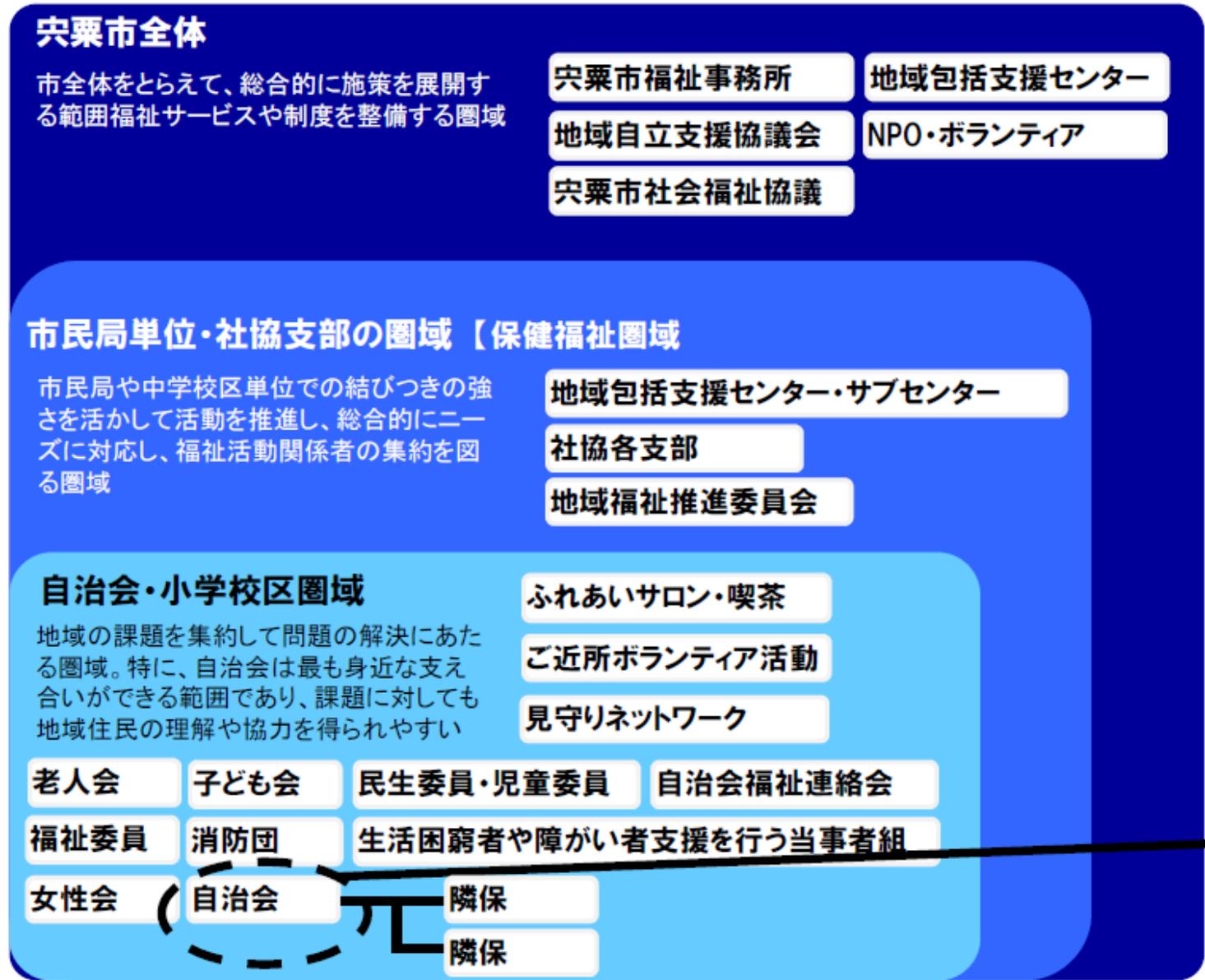
活動内容や構成員の状況は違
えど、地域は存在する

○あるものをなぜつくるのか

第1層の地域が目的を達成するため

※下層圏域がしっかりしていないと上層が機能しない

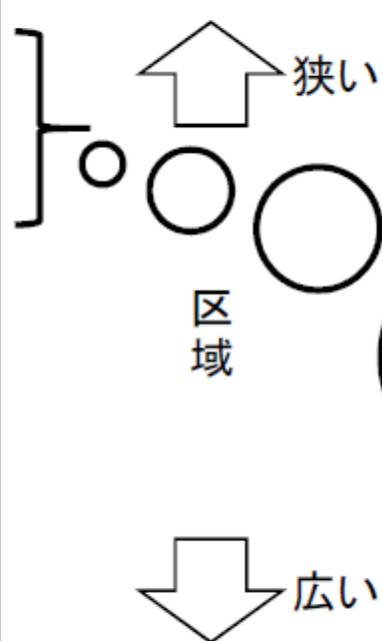
＜宍粟市の地域のイメージ



<宍粟市地域福祉計画策定に係るアンケートより>

問:あなたが考える「地域」の範囲

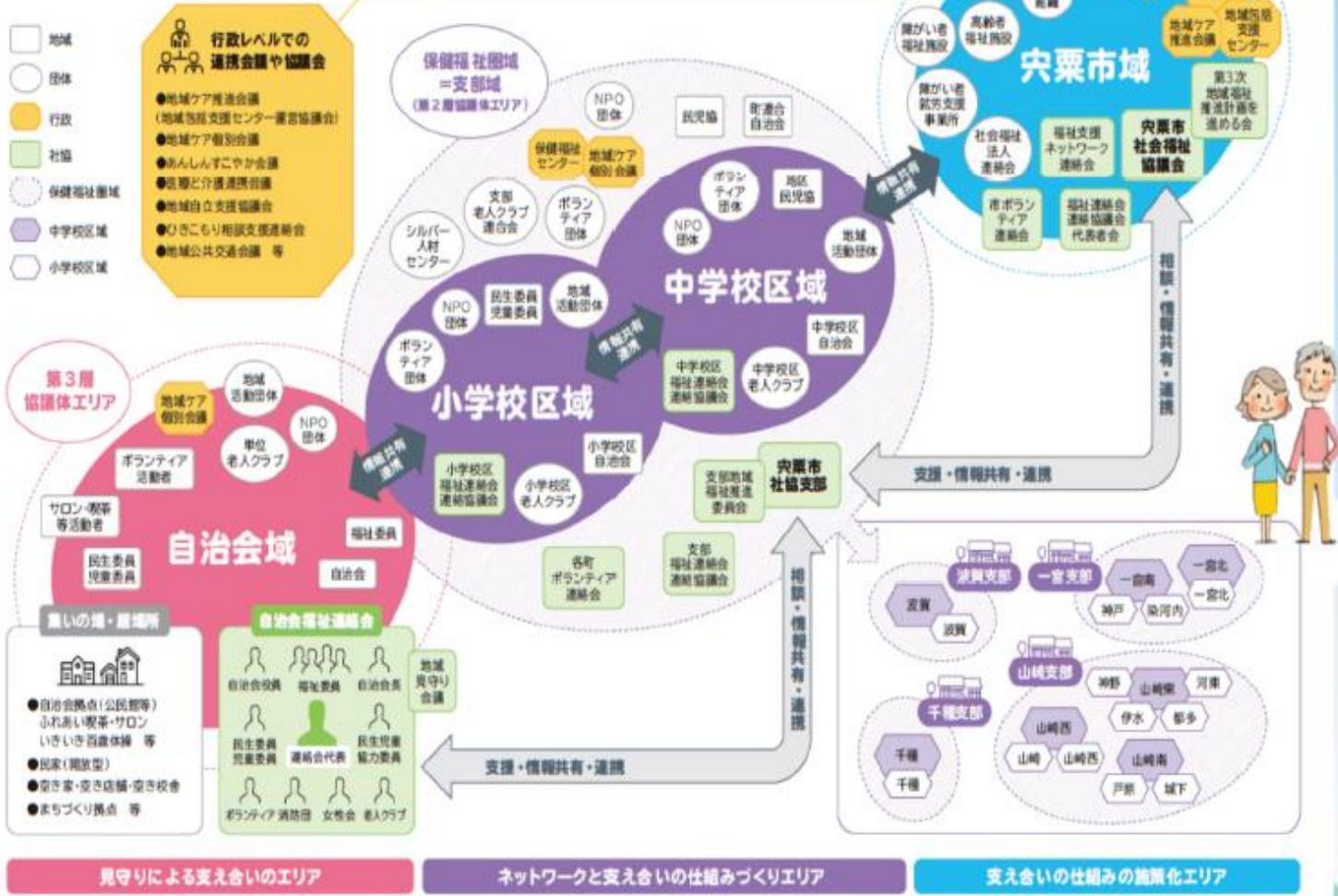
カテゴリ	件数	(全体)%
隣近所	165	15.7
自治会	455	43.4
小学校区	106	10.1
中学校区	51	4.9
旧町単位	131	12.5
宍粟市全域	90	8.6
その他	3	0.3
不明・無回答	48	4.6
サンプル数 (%ベース)	1049	100.0



約6割の人が自治会レベルを地域として認識している。

支え合いネットワーク関係図 ～地域・団体・行政・社協の連携と協働～

(宍粟市社会福祉協議会 第3次地域福祉推進計画)



第3次地域福祉推進計画より引用
(宍粟市社会福祉協議会)

2 地域づくりの目的

○各種計画を確認

地域づくりの目的は市区町村によって異なる

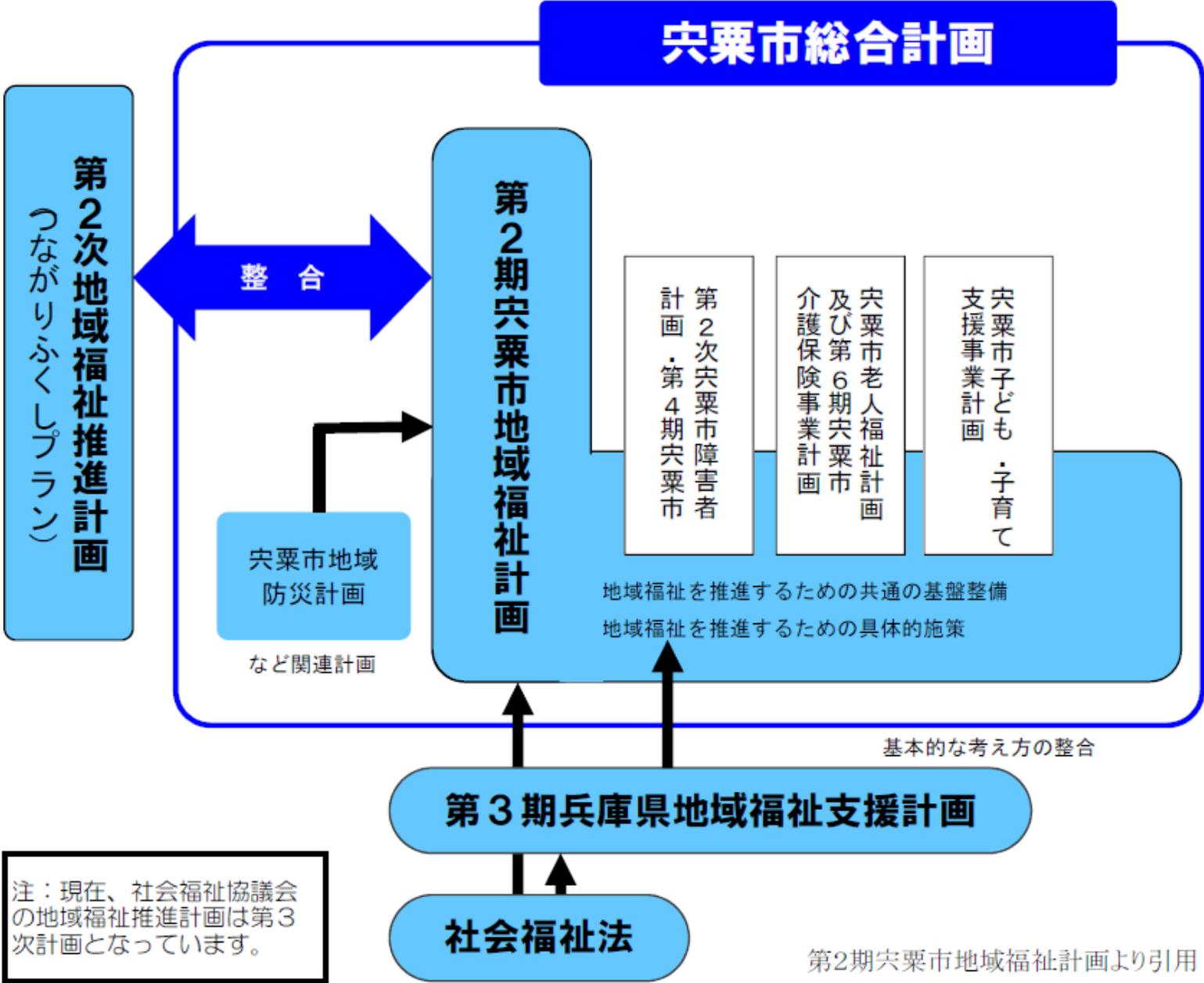
地域づくりはすでに計画的に取り組まれている

- ・各市区町村の総合計画
- ・地域福祉計画
- ・老人福祉計画・介護保険事業計画
- ・障害者計画・障害福祉計画
- ・地域福祉推進計画（社会福祉協議会 など）

総合計画とは

総合計画は地方自治体の全ての計画の基本となり、地域づくりの最上位に位置づけられる計画。

宍粟市のイメージ



注：現在、社会福祉協議会の地域福祉推進計画は第3次計画となっています。

第2期宍粟市地域福祉計画より引用

○生活困窮者支援を通じた地域づくりは総合計画等との整合性が必要

＜宍粟市の主な計画＞

	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31
宍粟市総合計画	第1次計画				第2次計画			
宍粟市地域福祉計画	第1期計画			第2期計画				
宍粟市老人福祉計画及び 宍粟市介護保険事業計画	第5期計画			第6期計画		第7期計画		
宍粟市障害者計画・ 宍粟市障害福祉計画	第2次障害者計画						第3次障害者計画	
	(障害福祉計画は第3期計画)			(障害福祉計画は第4期計画)		(障害福祉計画は第5期計画)		
宍粟市少子化対策推進 総合計画	第2次計画				第3次計画			
宍粟市子ども・子育て 支援事業計画				子ども・子育て支援事業計画				
地域福祉推進計画 (社会福祉協議会)	第2次計画				第3次計画			

第2次宍粟市総合計画の体系

宍粟市の将来像

将来像の理念

人と自然が輝き みんなで創る 夢のまち

将来の地域構造

- 生活圏ネットワーク構想
- 人口流出抑制のダム機能
- 公共交通のネットワーク化

人口ビジョンと定住促進重点戦略

人口ビジョン

「平成72(2060)年の定住人口」の目標
=33,000人

定住促進重点戦略

住む：集落・地域の活性化と宍粟市への移住支援

働く：雇用の創出と就職支援

産み育てる：少子化対策

まちの魅力：選ばれるまちづくり

基本目標・基本方針と基本施策

住み続けたい、住んでみたいまち

基本目標

安心して子どもを産み育てられ、
いつまでも元気に過ごせるまち

基本方針 1. 魅力と活力あふれる
地域産業を育むまちづくり

- 基本施策1 農業の振興
- 基本施策2 林業の振興
- 基本施策3 商工業の振興
- 基本施策4 観光の振興

基本方針 2. 快適に暮らせるまちづくり

- 基本施策5 生活環境の保全
- 基本施策6 住環境整備、土地利用の推進
- 基本施策7 道路網の整備
- 基本施策8 上下水道の整備
- 基本施策9 公共交通の充実

基本方針 3. 環境にやさしいまちづくり

- 基本施策10 自然環境の保全
- 基本施策11 資源循環型社会の構築
- 基本施策12 再生可能エネルギーの活用

基本方針 4. 安全で安心なまちづくり

- 基本施策13 防災体制の充実
- 基本施策14 消防・救急体制の充実
- 基本施策15 防災・交通安全の推進

基本方針 5. 子どもが健やかに育つ
まちづくり

- 基本施策16 子育て支援の推進
- 基本施策17 胎前産前教育の充実
- 基本施策18 学校教育の充実
- 基本施策19 青少年健全育成の推進

基本方針 6. 保健・医療・福祉が連携し
安心のまちづくり

- 基本施策20 健康づくりの推進
- 基本施策21 医療体制の充実
- 基本施策22 高齢者福祉の充実
- 基本施策23 障がい福祉の充実
- 基本施策24 福祉福祉の充実

基本方針 7. 心豊かにいきいきと
学べるまちづくり

- 基本施策25 生涯学習の推進
- 基本施策26 文化・芸術活動の推進
- 基本施策27 スポーツ活動の推進
- 基本施策28 人権教育・啓発の推進
- 基本施策29 男女共同参画の推進

計画の着実な推進に向けて

参画と協働のまちづくりの推進

持続可能な行財政運営の推進

穴粟市地域福祉計画の施策体系

基本理念

みんなで作くり みんなでつながる ふくしのまち しそう

基本目標 1

地域福祉を進める担い手づくり

【基本施策】

- (1) 市民活動・ボランティアへの参画促進
- (2) 地域や学校での福祉学習の推進

基本目標 2

地域で支え合う仕組みづくり

【基本施策】

- (1) 小地域福祉活動の活性化
- (2) 地域福祉資源の活用・開発
- (3) つながりを深めるコーディネート機能の構築

基本目標 3

サービスが適切に受けられる仕組みづくり

【基本施策】

- (1) 情報提供の強化
- (2) 相談窓口の充実
- (3) 生活困窮者などへの支援

基本目標 4

安全で安心なまちづくり

【基本施策】

- (1) 緊急時における要援護者への支援
- (2) 支え合いのまちづくり
- (3) すべての人にやさしいまちづくり

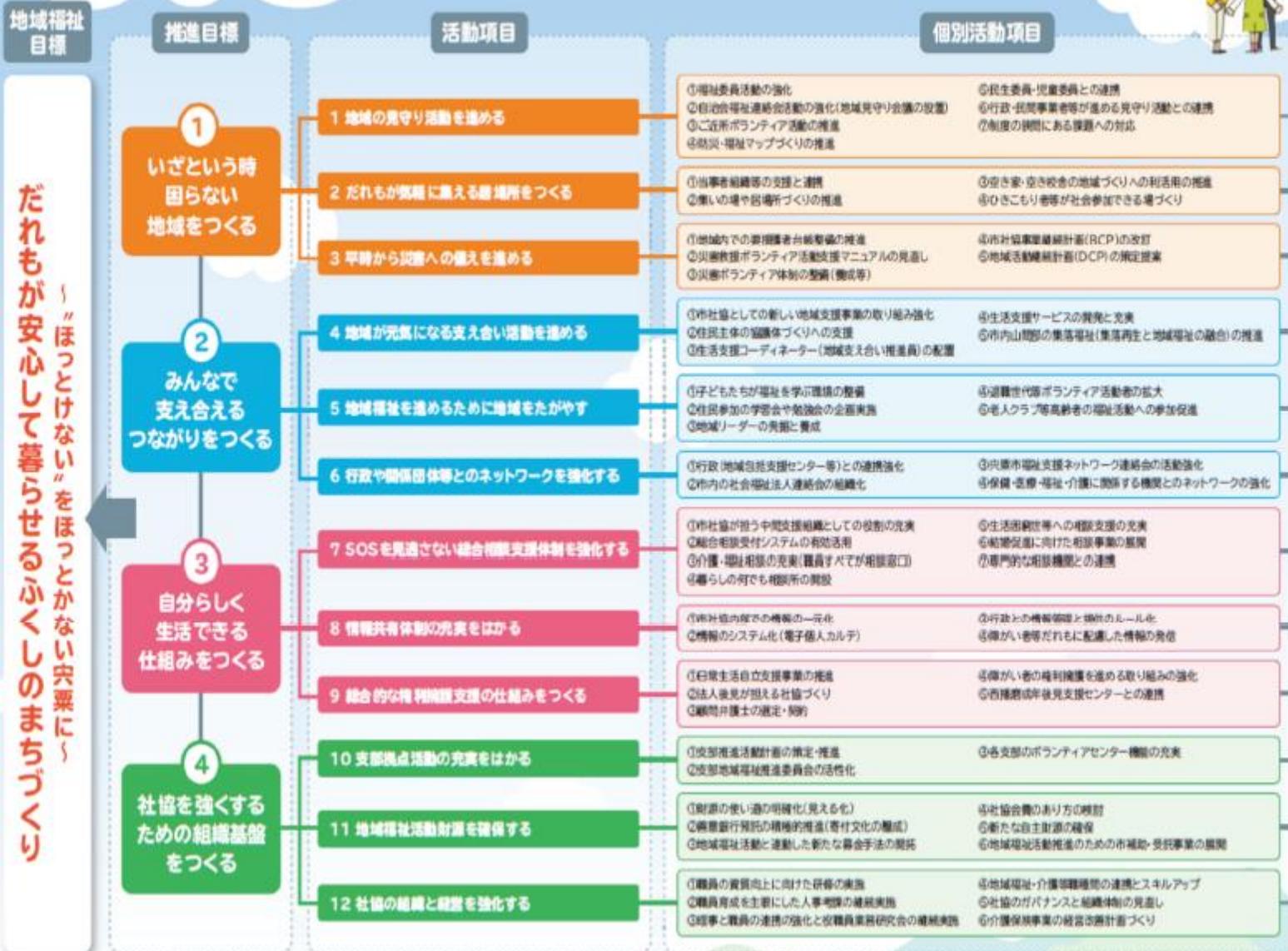
地域福祉推進計画の体系図

宍粟市社会福祉協議会

第3次地域福祉推進計画総合体系図

(愛称:支え合いふくしプラン)

第3次地域福祉推進計画の進行管理については、「第3次地域福祉推進計画を進める会」で進めています。



基本施策（3） 生活困窮者などへの支援

現状と課題

誰もが安心して住みなれた地域で暮らしていくためには、保健・医療・福祉などの分野がそれぞれ単独でその充実を考えていくだけでは不十分です。

高齢者や障がいのある人の外出の問題、気軽に相談できる人が欲しいなどといったさまざまな福祉ニーズのほか、将来への不安やストレスからひきこもりとなっている人など、地域にはいろいろな悩みを抱えた人がいます。こうした制度の谷間にある人に対しては、行政などの公的サービスのみで実施していくことは困難なこともあり、民生委員・児童委員との連携のほか、市民や地域にある組織や団体との連携を深め、支援を必要としている人への支援を積極的に検討していくことが求められます。

多様化・潜在化している福祉ニーズ、さらには、制度の谷間にある福祉ニーズの早期把握を進め、適切なサービスに結びつけていくため、相談体制の充実を図るとともに、民生委員・児童委員、各種相談員など地域で活動している人たちと、地域包括支援センターなどとの連携がより一層必要となります。また、現在行われている公的サービスやその他のサービスの見直し、再検討を行うとともに、さまざまな生活課題に対応していくために、地域単位で対応していくもの、公的サービスで対応していくもの、市民や事業所が担い手となってサービス提供していくものなど、サービス提供の“あり方”や“仕組み”についても検討していく必要があります。

今後の取り組み

相談支援の充実などを図りながら新たな住民のニーズを把握し、支援の強化を図ります。また、市や社会福祉協議会が中心となって、高齢者や障がいのある人・児童など社会的に弱い立場にある人の権利擁護にしっかりと取り組んでいきます。

国では、「生活困窮者自立支援法」を平成27年4月から施行し、生活保護に至る前段階からの自立支援策を、福祉事務所設置自治体から推し進めていくこととなっています。本市では、複合的な生活・福祉課題を抱えている生活困窮者への支援を図ることができるように、セーフティネットの構築に取り組んでいきます。

(2) 新たな課題への対応

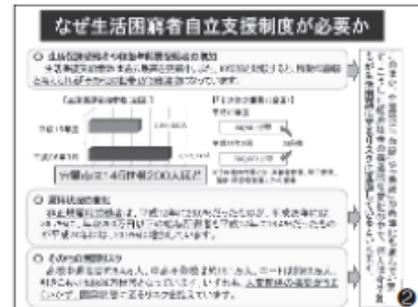
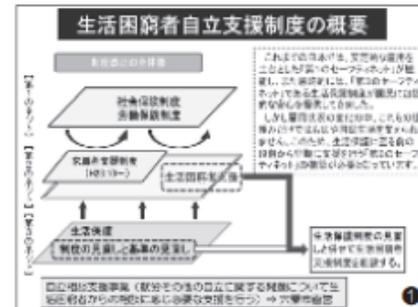
第2次計画で定めた5年間の中で、制度の狭間の課題や深刻化する生活福祉課題など、従来の取り組みでは対応できない課題が出てきました。平成27(2015)年度には、「生活困窮者自立支援法の本格施行」や「介護保険制度の改正」など、福祉関係の各分野において大きな改革が行われ、宍粟市社協としてこれらの制度改革への対応が大きな課題です。

生活困窮者自立支援法では、制度の狭間に対応するため宍粟市に相談支援員等が配置されました。宍粟市社協は、これまで実施してきた「生活福祉資金貸付事業」や「日常生活自立支援事業(福祉サービス利用援助事業)」などの、各種相談支援事業や地域関係者とのネットワークづくり、総合相談や生活支援の取り組みを更に強化し、行政だけでは対応できなくなった部分について、社協としてどのように取り組んでいくのか検討が必要です。

介護保険制度の改正では、介護保険の要支援者への訪問・通所サービスが、市町村を実施主体とする「新しい総合事業」に移行します。地域の暮らしを宍粟市がどう考えていくのか。社協には地域福祉を推進する団体として、従来から取り組んできた地域福祉活動の基盤があります。宍粟市との役割を明確にしながら、新しい受託事業となる生活支援コーディネーターの設置や協議体(話し合い・協議の場づくり)への支援を通じて、「新しい総合事業」という新しい枠組みの中においても、これまでの経験を活かして、地域住民とのつながりや信頼を構築してきた宍粟市社協として、介護予防にとどまらず幅広い地域の実情や今ある地域の取り組みに合わせた柔軟な地域づくりを今まで以上に考えていきます。

地域包括ケアシステムの構築に向けて、市町村が地域特性に応じて作り上げていくことが必要であり、介護だけでなく医療や予防、住まい、生活支援サービスが切れ目なく提供される仕組みが求められます。宍粟市社協においても、生活困窮者や障がい、子どもや高齢者、介護など、個別ではなく包含的にとらえ、宍粟市と協働して取り組むことが必要です。

また、宍粟市社協は、平成27(2015)年度決算において、法人全体で昨年度に続き赤字を計上しました。この要因としては、平成27(2015)年4月からの介護報酬引き下げに加え、在宅福祉サービス全般の利用者の伸び悩み(利用者減)によるものがあげられます。介護保険事業が赤字経営に陥ったことが、地域支援事業、生活支援事業の運営にも大きな影響を与えています。宍粟市社協として、この状況を真摯に受け止め、「社会福祉協議会の経営理念」を明確にし、地域福祉財源のあり方や介護保険事業のあり方等についての検討を行う必要があります。このため、早急に「経営検討委員会」を設置し、今後の方向性を「経営改善計画」として示すことが、現状における重要な課題となります。



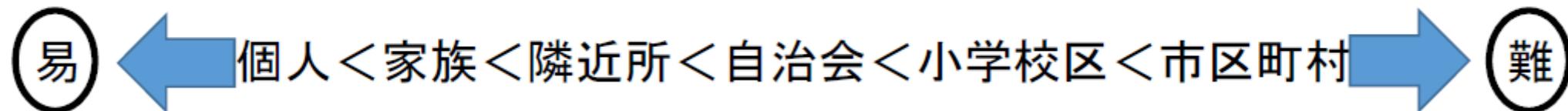
【活動項目7】SOSを見逃さない総合相談支援体制を強化する

介護保険制度の改正、生活困窮者自立支援法の施行等により、様々な課題に対して包括的な相談支援体制の構築が必要です。これまでの住民参加による小地域福祉活動を基盤に、地域住民、民生委員・児童委員、社会福祉施設、専門機関、NPO団体、ボランティア等との連携をさらに図り、潜在するニーズや住民レベルで支えきれない生活福祉課題について、各専門相談機関の連携により、多様な生活福祉課題を総合的に受け止められる相談支援体制(ワンストップ)の構築をめざします。

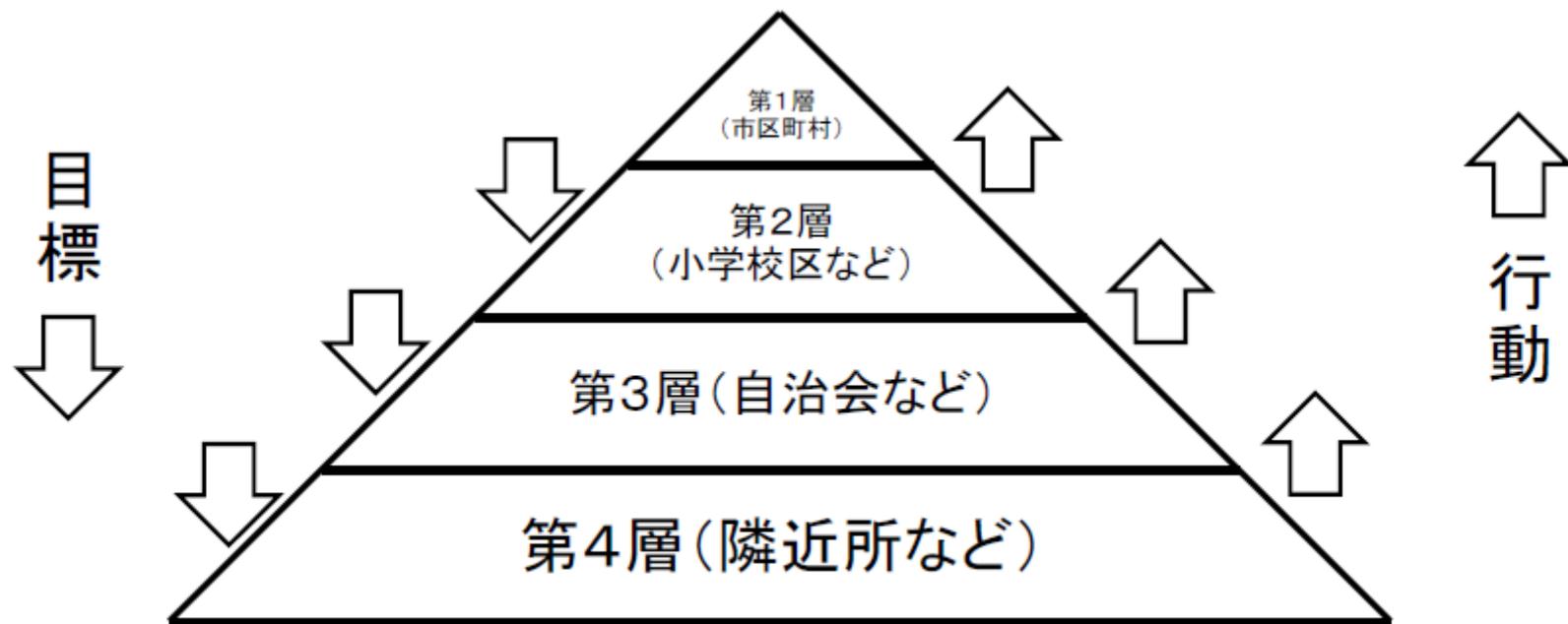
個別活動項目	4年間の取り組み
① 市社協が担う中間支援組織としての役割の充実	●社会福祉施設、専門機関、NPO団体等からの相談に対応し、行政と地域の間につなぐ様々な活動がサポートできる中間支援組織として、宍粟市社協の役割が果たせるよう相談窓口の充実を図ります。
② 総合相談受付システムの有効活用	●総合相談受付システムは、相談ケースや対応記録などをデジタル化し、その内容を職員が確認共有できるシステムですが、今後は記録確認や個別支援による完結に終わらず、支部や職種間を超えて相談内容を有効に共有し、地域支援へ繋げるためのツールとして活用していきます。 ●個人情報厳守しながら集まる課題や情報を整理し、様々な生活課題の総合相談受付として取り扱います。
③ 介護・福祉相談の充実(職員すべてが相談窓口)	●宍粟市社協職員全てが相談窓口として、介護に関する相談や苦情、福祉サービス等の相談を日頃の業務や活動の中で受け付け、総合相談受付システムへの登録等、職員間で共有を図りながら進めていきます。
④ 暮らしの何でも相談所の開設	●ふれあいサロン・ふれあい喫茶等の公民館活動や、NPO等が進める空き家・空き校舎等での拠点活動などの住民活動の場に職員が出向き、相談窓口として「暮らしの何でも相談所」を設け、住民からの相談やニーズに対応します。
⑤ 生活困窮世帯への相談支援の充実	●生活困窮者自立支援法に基づく支援策構築に向けて、自立相談支援事業の相談支援員や就労支援員等と協議の場をもち、宍粟市社協の役割を明確にしながら連携を進めていきます。 ●宍粟市社協内の相談支援体制として、生活困窮課題を抱える対象が予想される、生活福祉資金やまごころ福祉資金の貸付事業や、日常生活自立支援事業等の相談強化を図り、制度活用に至らないケースにおいても、継続した支援を行うよう社協内外の連携を図ります。 ●新たな子どもの貧困対策として、「こども食堂」などの取り組みが全国で広がりを見せています。宍粟市においても、子どもの貧困対策についてどのように進めていくのか、宍粟市社協の立場で検討していきます。

2 目的を達成するための課題

人の数が大きいほど課題を解決することは難しい



下層が機能しないと上層の目的が達成できない



3 地域づくりのためのアセスメント

○地域づくりは複合的な課題を有する困難事例

- ・少子高齢化
- ・財源不足
- ・無縁社会 など

○困難事例には入念なアセスメントが必要

生活困窮者の支援もまちづくりもアセスメントが重要
アセスメントができれば地域づくりの糸口が見つかる

4 宍粟市の取り組み

＜宍粟市の概要＞



面積は東京23区より大きく、人口は1/240以下

宍粟市	H20.4.1	H29.6.1	増減
管内面積	658.60km ²	658.60km ²	-
管内世帯数	14,115世帯	14,581世帯	466世帯増
管内人口	44,214人	38,959人	5,255人減
	うち65歳以上	11,479人	12,713人
高齢化率	25.96%	32.63%	6.67%増
被保護世帯数	95世帯	135世帯	40世帯増
被保護人員	125人	178人	53人増
保護率	0.28%	0.46%	0.18%増
管内の状況	<p>約9年で人口が10%以上減少している。</p> <p>高齢化率は6%以上増加している。</p> <p>生活保護率は0.18%増加している。</p>		

地区名		山崎地区	一宮地区	波賀地区	千種地区
地区人口	H20.4.1	25,759人	10,155人	4,560人	3,740人
	H29.6.1	23,899人	8,363人	3,728人	2,969人
	増減	1,860人減	1,792人減	832人減	771人減
	増減率	7.22%	17.65%	18.25%	20.61%
人口減の状況		過疎地ほど人口の減少率大きい。			

○先進事例は参考に

東京23区と宍粟市は全く違う

全国に類似点がある自治体はあっても異なる点のほうが多い

近隣自治体とペースを合わせる必要はない

⇒ マイペースにやっつけていこう

○マイペースには目標と計画が必要

気が向いたときにする≠マイペース

計画に基づき無理のないペースで目標を達成する＝マイペース

⇒ 目標と計画を立てよう

○目標を設定するためのアセスメント

宍粟市の地域の特徴を知る

<宍粟市の地域組織の加入状況>

	加入対象数	加入数	加入率	備考
自治会	14,541世帯	12,863世帯	<u>88.5%</u>	156自治会
PTA	-	3,571人	-	34校園
こども会	-	2,259人	-	125団体 <u>5-12歳の人数2,625人</u>
消防団員数	-	1,536人	-	男性のみ <u>30-39歳の40.6%が加入</u>
老人クラブ	15,746人	9,924人	<u>63.0%</u>	加入対象は60歳以上

全国と比較しても地域組織の加入状況は高いと思われる。

⇒地域組織への加入率と地域づくりの充実度は比例するのか？

○少数派に生活困窮者がいる

加入率が高ければ高いほど、加入していない人は少数派になる

忘れてはいけない地域の側面

『地域とは様々な人を受け入れ、お互いに支え合う場であると同時に、時には異質な人々を排除してしまうという側面もある』

平成28年度 自立相談支援事業従事者養成研修
ルーテル学院大学 和田 敏明名誉教授資料より引用

⇒ 加入しない、できない理由は何か知る必要がある

(例) 母子家庭のためこども会の付き合いができなかった世帯のこどものいる自治会において、こども会が主催する食事付の居場所づくり事業が行われた場合、この母子世帯は参加できるだろうか？

○生活困窮者のための施策に生活困窮者が入れないかもしれない

○排除のない地域づくり

生活困窮者のみを考えた施策は生活困窮者以外を排除する

⇒ 広い視点が地域づくりには必要

↳ 総合計画をはじめとする計画を今一度確認

* 大きな目標「排除のない地域づくり」*

○見えてきた宍粟市の課題

見えていた課題 (総合計画等の視点)	見えてきた課題 (自立相談支援事業従事者の視点)
雇用の創出と就職支援	多様な働き方が必要
少子化対策	格差助長の防止が必要
集落・地域の活性化	参加できることが必要

整合性○

○目標と課題を細分化する



大

目標

(課題)

小



生活困窮者自立支援担当の視点

ひとりも排除されることのない

働きたいと思い行動すれば働くことのできる

働けていなかった人を働くことができるようにすることで

多様な働き方ができる

働きたくても働けない、雇いたくても雇えないを含め

ひとりでは何もできないから

市全体の視点(総合計画)

住み続けたい、住んでみたいまち (基本目標)

魅力と活力あふれる地域産業を育むまちづくり 基本方針

働く人材を確保する

働く環境を確保する

働く人、働く場所を知る

行動する組織をつくる

○協力者は近くにいる

社会福祉協議会、民生委員児童委員 など

○協力を得るためには出合い方が重要

一方的なお願いは『×』

一緒に考え、行動し、成功と失敗の体験を共有することが重要

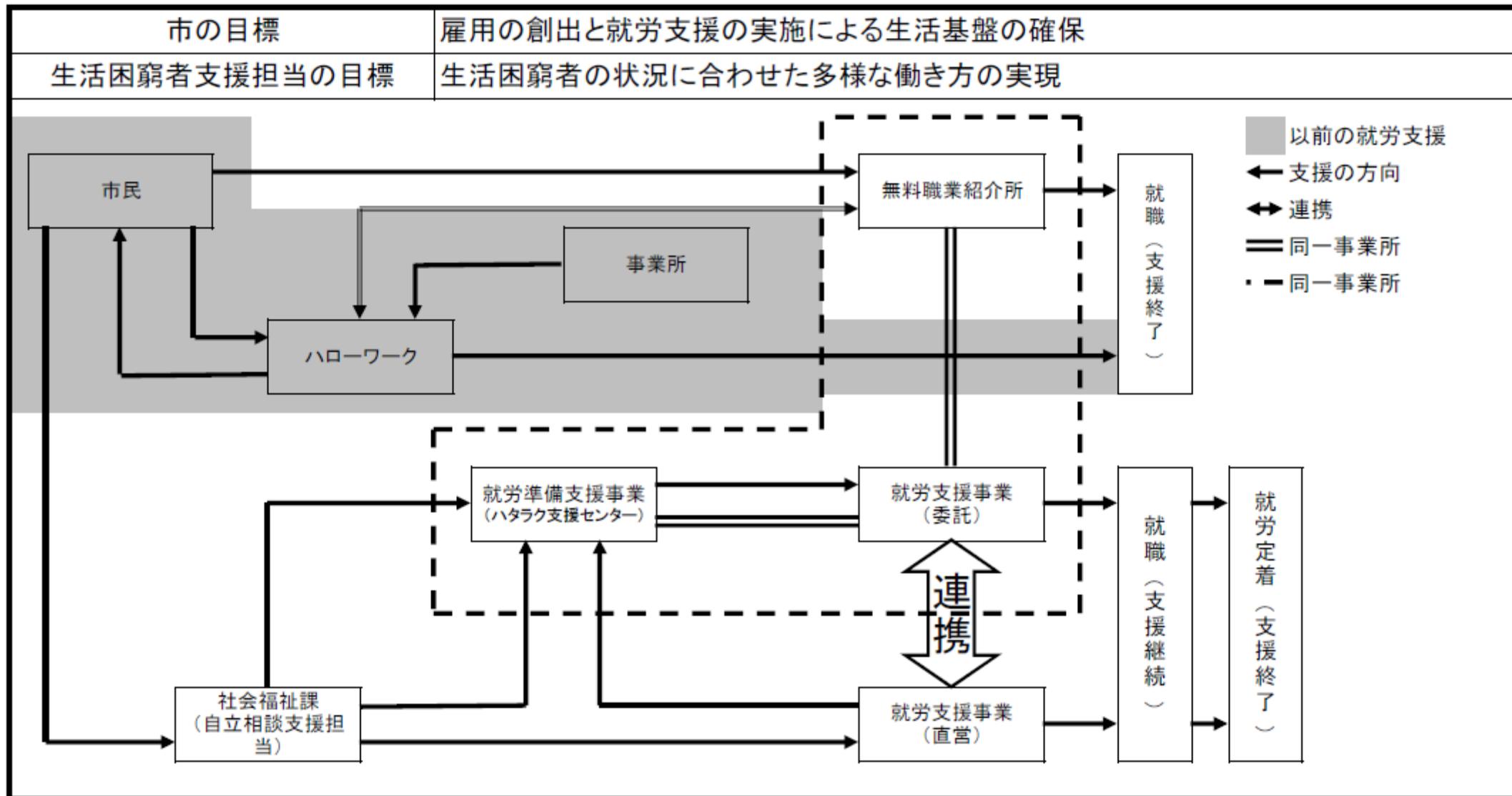
○キーとなる機関、人を見つける

全ての支援者がつながる必要はない

ジョイント力のある機関、人とつながる

⇒ たくさんの人と話しをしよう

< 宍粟市の生活困窮者支援を通じた地域づくり(就労支援) >



<取組内容と今後の展開>

これまでの取組	平成28年7月から就労準備支援事業を人材派遣等を行っている株式会社に委託して開始する。
	平成29年4月から無料職業紹介所を市役所庁舎内に開設する計画がたてられ、所管課との連携についての協議を開始する。
	無料職業紹介所の受託事業者が就労準備支援事業の受託者と同一事業所となり、連携体制の構築に係る協議を定期開催する。
	<効果> 就労を目標とした居場所ができた。
	<課題> 生活困窮者としての相談を経て、事業の利用が開始となるため、事業活用のハードルが高い。
	課題が少ない者は事業に興味を示さず、課題が多い者は自立相談支援事業につながりにくい。
	⇒ 仕組みと生活困窮者の掘り起こしが必要。
これからの取組	平成29年7月から就労支援事業の一部を委託により実施(予定)。
	⇒ 就労準備支援事業と一体的に実施することで効果的かつ効率的な事業の実施を図る。
	総合就労相談所(仮称)に係る協議
	⇒ 就労に係る相談窓口を一元化することで、相談のハードルをさげる。一般・母子・高齢者など支援対象者別、雇用・生活困窮・子育てなど事業対象別に行っている職場開拓を一元化して実施することで事業効率を向上するとともに
	事業所からの求人に対する相談もワンストップ化する。
	多様な働き方を実現するために事業所の意識を変える職場開拓の実施
	⇒ 病児・病後児保育が確保できないという課題に対して、育児のために休むことができる事業所を開拓できれば、課題の緩和につながる。 など

○委託者と受託者はチーム

主従関係ではない

委託だからできること、委託でなければできないことはたくさんある

⇒ 定期的な協議で相互の意思を確認

○定期的に計画を評価・見直しする

・施策や雇用情勢は変化する

年金受給年齢の引き上げ、有効求人倍率の低下

⇒ 一時的な変化と恒常的な変化に対応