

生活困窮者支援を通じた地域づくり 地域福祉計画、他の分野との連携

令和元年度自立相談支援事業従事者
養成研修事業
後期 主任相談支援員

生活困窮者支援を通じた地域づくり

地域福祉計画、他の分野との連携

- なぜ困窮者支援に地域づくりが必要なのか
- 生活困窮者自立支援と他の分野との連携
- 市町村における包括的支援体制の整備の
留意点
- 生活困窮者自立支援と地域福祉計画
- 地域福祉計画、地域福祉活動計画
- 豊中市の地域福祉計画と生活困窮者支援

生活困窮者支援を通じた地域づくり

なぜ困窮者支援に地域づくりが必要なのか

制度のめざす目標（2）

- ・生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく（既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく）
- ・生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する

新しい生活困窮者支援のかたち

(5)分権的・創造的な支援...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する

1コミュニティ・アセスメントの 視点と方法

1コミュニティ・アセスメントの方法

- ・地域の特徴をさぐる

自治体のホームページから、人口、行財政、統計、地域の施策やサービス等の行政情報を入手し、地域の特徴を探る

- ・社会福祉に関する特性を整理する

生活困窮者支援に必要な社会資源を調べる、需給側の人数等

- ・自治体の統計、福祉計画から現状、課題、施策等把握

- ・特徴を明らかにするための比較の視点

国や県の平均との比較、類似規模の自治体との比較、過去からの推移等

(1) 地域の社会資源として組織や機関に着目する

- 行政組織、福祉系、保健・医療系、生活関連分野の組織や機関の一覧表を作成する
- データベースとして作成
 - 行政組織は全体を把握
 - 役割り、機能も具体的に把握
 - 代表番号だけでなくセクションの番号、担当者
 - 連絡可能時間等も
 - 生活関連分野は警察、消防、学校、銀行、商店、等幅広く

(2) コミュニティ・グループに着目する

- 地域のコミュニティ・グループにはインフォーマルな組織が多くある
- コミュニティ・グループの種類の図を参考に担当する地域に具体的、網羅的に調べる(テキストP 201参照)
- 登録された一覧表等を使用するが、登録されていないグループも地域に出かけ把握する
- 福祉にとらわれずテーマ別活動をするグループ、伝統的地域組織、生涯学習・趣味のグループ
- 生活を支えていくためには幅広い分野のつながりを把握しておくことが必要

図表 5—2 コミュニティ・グループ

1. 当事者・家族等のグループ
2. 福祉系ボランティアのグループ
3. 福祉（専門職）に関係するグループ
4. 保健・医療に関するグループ
5. テーマ別活動をするグループ
6. 商工会や組織・団体によるグループ
7. 伝統的な地域組織のグループ
8. 生涯学習や趣味のグループ

(3) キーパーソンに着目する

- 地域でなにか行動を起こしていくときにかなめになるような人
- キーパーソンは、支援員が地域に働きかける場合の働きかけ先であり、同時に支援員に地域情報を提供したり、地域の様々な活動者とのつなぎ役、仲間づくりや活動を呼び掛け等の役割を持つ
- 支援者が関係をつくりながら様子を観察しキーパーソンを探す
- キーパーソンはオールマイティな人ととらえるのは適切ではない、様々な場面により役割が入れ替わり、活動場面が、地縁型かテーマ型でも違いが見られる

キーパーソン

- ・専門職が地域に働きかけるためには、全ての地域住民一人一人に働きかける事は不可能。実際には、地域の様々な組織、団体の役員、地域の世話やき等キーパーソンに働きかけ、一緒に活動を進めていく事になる
- ・キーパーソンは、専門職が地域に働きかける場合の働きかけ先であり、同時に専門職に地域情報を提供したり、地域の様々な活動者とのつなぎ役、仲間づくりや活動を呼び掛け等の役割を持つ

キーパーソンの特性

○特徴的な要素

世話好き、人に関心がある、人生経験が活動に反映、
思いを形にする力、自己実現、自他ともに成長、活
動の継続性を意識、和を大切に、調整から雑用まで
こなす、マネジメント力、言いだしっぺ・呼びかけ、つ
ながりの大切さ自覚等

○キーパーソンが住民ならの立場を生かしてコーディネ
ット機能、ファシリテート機能、媒介機能を発揮し、
地域の課題解決活動を行っている

(4) 関係性に着目する

- (1)～(3)の作業を通して地域のネットワークがかなり把握できる、これらを総合的に見立てるのが「関係性」という視点
- 力関係を見る
地域の人間関係、組織間の力関係等の関係を把握する
- 個別支援で使用するエコマップと同じようなもの

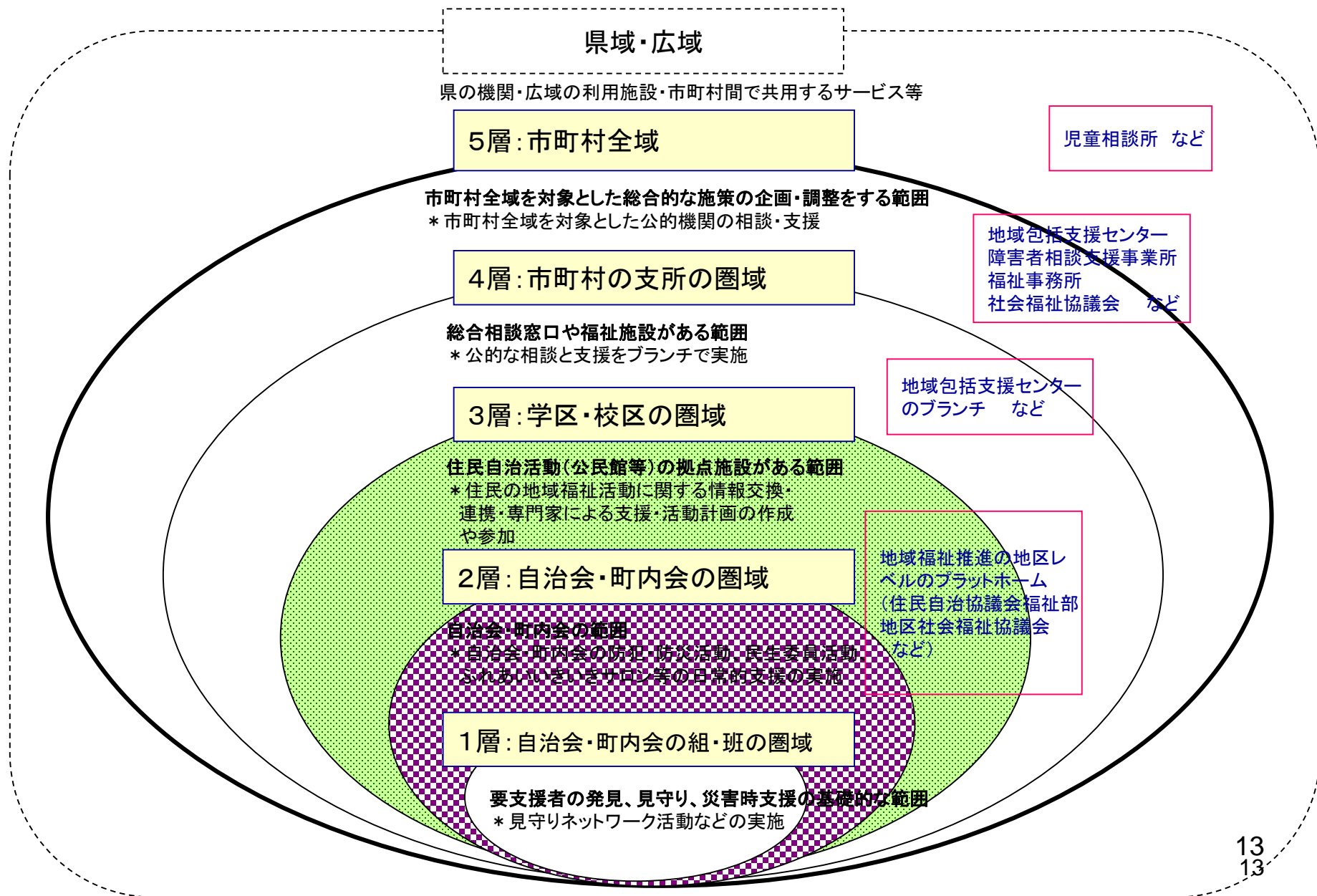
2 地域を重層的にとらえる

- ・「地域」といっても、どの範囲の事を指すのか不明確
- ・自治会の班、自治会・町内会、小学校区、中学校区、市町村全域、近隣市町村を加えた広域、県全域
- ・地図上の平面的理解でなく生活圏域として重層的に理解する
- ・圏域
介護保険制度（日常生活圏域）、地域福祉計画（福祉区）、合併前の旧町村単位、自治体のコミュニティ政策ともかかわる

(テキストP204図参照)

重層的な圏域設定のイメージ

(ある自治体を参考に作成したものであり、地域により多様な設定がありうる)



2 地域づくりとネットワーク

1 生活困窮者支援に必要なさまざまなネットワーク

- 生活困窮者支援のための新たな仕組みとして地域においてネットワークを構築していく
- 「発見のネットワーク」
SOSを発しにくい生活困窮者を早期に発見し支援につなぐ
- 「支援ネットワーク」
就労支援についての実効性を高めるネットワークが重要
- 「交流ネットワーク」
地域の関係者が共に学び、研鑽していく
- 生活困窮者支援のありかた全体を見渡す協議会

2 ネットワークを構築するプロセス

「問題解決型ネットワークのつくり方」

- ・まずニーズがあり、このニーズを解決していくために必要な人たちに集まってもらい、一緒に問題解決方策を考
えてもらう
- ・集められたメンバーで、生活困窮者のニーズや地域の
問題解決のための計画を立て、実施し、モニタリングす
る

「問題共有型ネットワークのつくり方」

- ・課題の前に組織化が先行する
- ・組織ができて、お互いの活動、事業報告し合い、現状、課題
を共有する、問題が起こったときうまく機能する

目的に合わせてどのような方法、プロセスを取ればよいか選択していく

3「組織化」を促していくための方法

二つの方法「一定の組織」を設ける方法、「プラットフォーム」を活用する方法がある

- 「一定の組織」を設ける方法は、役員、ルール・規則を決めネットワークが組織体としてできるように整備する、従来型の組織化の手法、継続的活動がしやすい
- 「プラットフォーム」を活用する方法は、固定的な組織ではなく目的を共有したゆるやかな空間、目的を明確にして、それに賛同した人が集まる、柔軟な出入り可能な参加しやすい組織だがコーディネートする人がいないと機能しない

4 ネットワークの2面性

- ネットワークにより問題解決が可能になるという「正の力」と、場合により、生きづらさの源になるという「負の力」になる
- 無批判的にネットワークをつくった結果、逆にその人を縛り付けたり、個人を抑圧する装置になってしまう恐れもある
- とともに生きる場でもあり、抑圧し排除するのも地域である
- ネットワーク構築にあたっては、当事者中心を常に意識し、ネットワークをつくる事で、それにより地域社会を変革していくという視点も必要になる

5 ネットワーク構築のための企画

「ネットワークの5w2h」

- 「Why」なぜネットワークが必要か、ネットワークをつくる事でどうしていきたいか、目的を明確にする
- 「Who」本制度がめざす包括的支援を実現するため多様な関係者に参加してもらう
- 「Where」地域を重層的にとらえ、どの層で構築していくか
- 「When」いつまでにつくるのか
- 「What」何をテーマにするのか、ネットワークで何をしていくのか
- 「Wow」どうやって運営していくのか
- 「How much」必要な経費等は経費どうするのか
(テキストP208図参照)

市町村における

包括的支援体制の整備の留意点

- ①「自分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つながる地域づくり
- ②「地域で困っている課題を皆生解決したい」という気持ちで、様々な取り組み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
- ③「一人の課題」から、地域住民と関係機関が協働して解決するプロセスを繰り返して、気づくと学びが促されることで、一人一人を支えることができる地域づくり、という3つの地域づくりの方向性に留意しながら取り組みを進めていくことが重要

(「地域共生社会の実現意に向けた地域福祉の推進について」平成29年12月12日厚生労働省子ども家庭局長、社会・援護局長、老健局長名通知)以下も

「一人の課題」から、地域住民と関係機関が協働して解決するプロセスを促進するための視点や取り組み

○「一人の課題」からつながる地域づくりは、地域住民が、何らかの課題を抱える人を目の当たりにして、手を差し伸べたいという思いが喚起され、さらに同じような思いを地域住民と一緒にその人を支援する等がきっかけになる

○地域から排除されたり、一部の人から強く拒否されている人への支援については、ソーシャルワーカーが専門的な対応していく中で、徐々に地域住民と協働していく場合もある

○「困った人」として位置付けられていた当事者を、不安や悩みを抱え「困っている人」として理解できるように支援する視点が求められている→当事者を排除したり拒否していた地域住民が、やがて支えたり見守る役割を担う「支え手」へと変化していく

生活困窮者支援の理念・姿勢は 多機関協働による包括的な相談支援 体制にも共通して貫かれるべきもの

○様々な分野と連携した地域づくりの取り組みによって、人や資源とのつながりを育み、社会的こりつを予防したり、社会資源の循環を生みだしていく

○生活困窮者自立支援制度発災「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を理念の一つとして掲げ、平成27年度から約3年間わたり支援を積み上げてきた

・生活困窮者の早期把握や見守りネットワークを構築し、包括的支援の輪を地域の中に拡充してきた、農林水産業、観光業、商工業、地場産業等とつながりながら就労の場を見つけるなど出口づくりの充実に尽力してきた

・支えられる側であった人が地域や人を「支える」側として重要な役割を果たす事例が数多くみられるようになった

- ・地域においてその人らしく生活できるように「地域で住み続ける」もしくは「地域に戻る」ための支援も重要
- ・「地域で住み続ける」もしくは「地域に戻る」ための支援とは、地域の支えや、他人からの助けを借りずに、本人が一人で生活できるようにできることを目指すものではない。地域とのつながりやインフォーマルな支援の中で、本人が地域の中で役割や居場所を見つけたり、必要な時には本人に対して適切に支援が提供できる体制整備をも含めた概念である

3 市町村地域福祉計画

○「地域共生社会の実現意に向けた地域福祉の推進について」平成29年12月12日厚生労働省子ども家庭局長、社会・援護局長、老健局長名通知が発出され、「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について」(平成14年4月1日社援発第0401004号厚生労働省社会・援護局長通知)は廃止された

地域福祉計画とは

1 地域福祉計画の策定と住民参加の原則

(1) 地域福祉計画とは何か

- ・社会福祉法の1条、基本理念で位置付けられた「地域福祉の推進」の具現化に取り組む方法として「市町村地域福祉計画」「都道府県地域福祉支援計画」が法定化されている
- ・「行政計画でありながら福祉サービスにおける個人の尊厳の保持を基本に据えて、自己決定、自己実現の尊重、自立支援など住民等による地域福祉推進のための参加協力を立脚して策定されるべきもの」とされている
- ・地域福祉計画は、各福祉分野が共通して取り組むべき事項を記載する、福祉分野の上位計画である
- ・地域福祉計画について、自立相談支援機関も概要等を知っておくこと、計画策定に必要な情報を提供する必要がある

(2) 計画策定等における住民参加の原則

- ・地域福祉計画は策定過程で「住民や社会福祉事業者等の意見の反映」や公表について努力義務とされている事が特徴

2 生活困窮者支援と地域福祉計画

(1) 生活困窮者支援を地域福祉計画に位置づける意義

- ・生活困窮者を地域の中で支援していくためには法制度、公的なサービスだけでは十分ではない、インフォーマルなサービスの役割と機能が必要であり、そのためには地域住民の参加が不可欠
- ・地域における社会資源の開発求められる
- ・「生活困窮者支援を通じた地域づくり」ニーズは、「生活困窮者の地域生活を支える視点」と「生活困窮者を支える地域をつくる視点」の両方の視点が求められている
- ・地域福祉計画に生活困窮者支援制度を位置づけて計画的に取り組む事が、分権的・創造的支援を推進する観点からも効果的である

(2)生活困窮者自立支援方策について地域福祉計画に盛り込むべき事項

- ア 様々な課題を抱える者の、就労や活躍の場の確保等を目的とした福祉以外の分野との連携に関する事項
- ウ 制度の狭間の課題への対応の在り方
- エ 生活困窮者のような各分野横断的に関係するものに対応できる体制 →生活困窮者、社会的状態にある者又は表出されていない課題も含めて、複合化した課題を有する者に対する相談支援体制の在り方や、生活困窮者自立支援制度を実施していない町村における生活困窮者自立支援方策(生活困窮者の早期把握と生活困窮者を受け止める一次窓口としての機能、町村として独自の施策と連携支援、就労訓練、就労の場の開拓や創出等、地域づくりに関する取り組み等)
- オ 居住に課題を抱える者への横断的支援の在り方
- キ 就労に困難を抱える者への横断的支援の在り方

(3) 地域福祉計画への参画

- 策定体制「地域福祉計画策定委員会」等の委員会が設置された際に、自立相談支援機関が委員として参画する事は十分考えられる
- 委員以外でも実践の立場や生活困窮者を代弁する立場から、計画策定や遂行に必要な意見を示していく必要がある

3 策定プロセスへの参画における留意点

(1) 地域の福祉課題を意識化させること

- 地域福祉計画においては、地域住民に共通する、一般化できる普遍的問題だけでなくマイノリティーの問題、すなわちこれまで排除されたり抑圧されてきたニーズにも着目する事が必要
- 潜在的ニーズに着目する、それを顕在化していく多様な方法を組み合わせる、調査、住民懇談会、ワークショップ、事例検討会等、住民とともに協議を重ねる事で地域の福祉ニーズや生活課題について意識化する第一歩になる

(2) 地域福祉計画策定における住民参加の手法 五つの手法を組み合わせながら活用する

① ワークショップ

参加者と一緒になって行う共同作業、完成された成果より対話しながら作業を進めるプロセスを大切にする

② 参加型住民懇談会

「一問一答」形式ではなく、参加者の「対話」を促進しつつ、テーマについて語り合う事を意図している

③ 住民参加型調査

調査を設計する段階から住民が主体的に参加、調査を実施、分析、考察、結果発表を行う、この過程を通して住民自ら地域福祉について学習していく事になる

④ シンポジウムなど学習プログラムの企画

関心を寄せてもらうことを目的に企画、一回だけでなく連続した学習企画を立案する事

⑤ 先進地の視察や情報交換

視察し、視察先と情報交換する事で計画の具体的なイメージをもつことができる

区市町村社会福祉協議会の役割と地域福祉活動計画

○地域福祉を推進する様々な団体により構成された社会福祉協議会は、社会福祉法において地域福祉を推進する中心的な団体として明確に位置付けられている

○社会福祉協議会が中心となって策定している地域福祉活動計画は、住民等の福祉活動計画として地域福祉の推進を目指すものであることから地域福祉計画と一体的に策定したり、その内容を一部共有したり、地域福祉計画の実現を支援するための施策を盛り込んだりする等、相互に連携を図ることが求められる

社会福祉法人の役割

2016年の社会福祉法改正において、「地域における公益的な取り組み」の実施に関する責務規定が創設された

地域における公益的な取組を実施する責務の考え方

福祉ニーズの 多様化・複雑化

- 社会環境の変化に伴い、福祉ニーズが多様化・複雑化し、既存の制度(=社会福祉事業)では十分に対応できない者(※)に対する支援の必要性が高まっている。
※生計困難者、独居高齢者、認知症高齢者 など

社会福祉法人 の役割

- 多様化・複雑化する地域の福祉ニーズに対しては、様々な事業主体が各々の創意工夫により、それぞれ対応していくことが必要。
- その中で社会福祉法人については、その本旨に従い、他の事業主体では対応が困難な福祉ニーズに対応していくことが求められる。

社会福祉法人 の本旨

- 社会福祉事業に係る福祉サービスの供給確保の中心的役割を果たすだけでなく、既存の制度の対象とならないサービスに対応していくことを本旨とする法人(社会福祉法第24条)

社会福祉法人の 本旨に基づき 無料又は低額な料 金により福祉サー ビスを提供する 責務の新設

- 営利企業等では実施することが難しく、市場で安定的・継続的に供給されることが望めないサービスを提供すること、すなわち、既存の制度の対象とならないサービスを無料又は低額な料金により供給する事業の実施が求められる。
※現行制度においても、社会福祉法人は、高齢者の生活支援、成年後見人受任事業など様々な事業を、無料又は低額な料金により展開している。
 - 規制改革実施計画(閣議決定)においては、こうした社会福祉法人の在り方を徹底する観点から生計困難者に対する無料・低額の福祉サービスの提供などの社会貢献活動の実施の義務付けを求めている。
- ⇒ **日常生活・社会生活上の支援を必要とする者に対して無料又は低額の料金により福祉サービスを提供することを社会福祉法人の責務として位置付け**

「地域協議会」について

「地域協議会」については、地域の実情に応じた運営を考慮しつつ、社会福祉法人が「地域公益活動」を実施するに当たり、地域における福祉ニーズが適切に反映されるよう、以下のような仕組みとしてはどうか。

【目的】

- 社会福祉法人が「地域公益活動」を実施するに当たり、地域における福祉ニーズを適切に把握する。
- もって、社会福祉法人等による地域福祉活動推進の基盤とする。

【開催主体】

- 所轄庁が既存の福祉に関する協議会を活用して、開催することができるものとする。
- 「地域協議会」の運営については、社会福祉協議会が中心的な役割を果たすケースが想定される。

【機能】

- 社会福祉法人が実施する「地域公益活動」に係る地域における福祉ニーズの把握
- 「地域公益活動」の実施体制の調整等（複数の法人が連携・協働した「地域公益活動」の実施などについての検討・調整）
- 「地域公益活動」の実施状況の確認

(例) 第 3 期豊中市地域福祉計画

みんなで進める地域福祉

- 特に重点的に推進すべき取組みとして「重点推進プラン」として位置づけを行いました。
- 重点推進プランは、本計画を進めるにあたって、本市の施策推進の効果などから、さまざまな施策・事業が複合的に関わってできる横断的な取組みです。

1.社会的孤立者・生活困窮者への 支援

- 生活困窮者だけでなく、社会的孤立状態にある人も含めて重層的な支援を行える体制作りを進め、地域密着型のアウトリーチ支援を行うとともに、公金の徴収部門等との連携を強化し、早期発見・早期対応の取り組みを進めます。

①重層的なネットワークの構築

★小学校区単位

地域での見守り活動や交流活動、学校などとの連携をはかり、本人、家族などの変化に気付いた人が相談できる窓口の認知度を向上させます。また、CSWをはじめ、専門機関が迅速にバックアップできる総合的な相談体制の強化に取り組みます。

★福祉7圏域

保健・医療・福祉に加え雇用労働や教育などの関係機関と連携し、地域福祉ネットワーク会議での各テーマで話し合う枠組みは維持しつつ、専門機関や市の関係課が参加するようにし、実効性の高い検討・取り組みができる体制を作ります。福祉施策と就労支援事業などが連携して実施します。関係機関が相互に連携して具体的な対応をするべく、生活自立支援や社会参加自立支援などの「就労準備支援事業」の取り組みなどを進めます。

②自立をめざした支援の仕組みづくり

- 福祉施策と就労支援事業などが連携して実施します。関係機関が相互に連携して具体的な対応をするべく、生活自立支援や社会参加自立支援などの「就労準備支援事業」の取り組みなどを進めます。

第6章 重点推進プラン

計画の多岐にわたる施策・事業の中で、特に重点的に推進すべき取り組みを設定し「重点推進プラン」として位置づけを行いました。

重点推進プランは、本計画を進めるにあたって、本市の施策推進の効果などから、さまざまな施策・事業が複合的に関わってできる横断的な取り組みです。

1 社会的孤立者・生活困窮者への支援

福祉の領域と考えられた課題も、雇用、教育、住宅など、住民が抱える生活課題が複合的となっており、とりわけ、社会的孤立者や生活困窮者の問題が顕在化しています。国では、生活困窮者への支援を中心に対応を求めています。本市では、生活困窮者だけでなく、社会的孤立状態にある人も含めて重層的な支援を行える体制作りを進めます。地域密着型のアウトリーチ支援を行うとともに、公金の徴収部門等との連携を強化し、早期発見・早期対応の取り組みを進めます。また、就労意欲の醸成や生活習慣の構築を必要とする場合は、伴走的な支援を進めます。

① 重層的なネットワークの構築

【小学校区単位】

地域での見守り活動や交流活動、また学校などとの連携をはかり、本人、家族などの変化に気づいた人が相談できる窓口（民生委員・児童委員、校区福祉委員会、福祉なんでも相談、CSW）の認知度の向上、また地域のこうした相談に対して、CSWをはじめ専門機関が迅速にバックアップできる総合的な相談体制の強化に取り組みます。

【福祉7圏域】

保健・医療・福祉に加え雇用労働や教育などの関係機関と連携し、地域福祉ネットワーク会議での各テーマで話し合う枠組みは維持しつつ、より具体的な意見交換などができるよう会議の活性化を図っていきます。またテーマに応じて専門機関や市の関係課などが参加するようにし、実効性の高い検討・取り組みができる体制を作ります。

関係機関のネットワーク構築図

