

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。そこまですないと、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で、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、つなげ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、現実是个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こと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やっている。

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。
- 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と。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。

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合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)