

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6回 議事概要

日 時：平成29年2月28日（火）14：30～17：00

場 所：全国都市会館3階第2会議室

＜事務局より、社会福祉法改正ならびに「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理のための検討会」の進捗状況について、その後、藤山委員より、地区別分析の取組について報告があった後、意見交換＞

論点1「身近な地域で、生活のしづらさを丸ごと受け止めていくために、具体的にどのような仕組みや機能があればよいのか。その際に専門職が果たすべき役割は何か。住民主体による場合と、地域包括支援センターなど既存の機関が行う場合で、それぞれ留意すべき点は何か。」

【第2グループ報告】（グループメンバー：相田委員、奥山委員、菊本委員、野澤委員、横山委員／報告者：菊本委員）

- 常設で、かつ多世代の交流がはかれる場が必要だが、それを縦割りの予算で作ることは困難であり、横断的な予算が必要ではないか。
- 「生活のしづらさ」のレベルによっては、住民だけで受け止めていくことは困難であったり、身近すぎて本人も言い出しにくい場合などがある。そのため、住民から寄せられる情報に対して感性を高めて、すぐに行動が起こせるような質の高い相談員を常駐させることが求められる。
- 前回の検討会においても、住民からの相談に対して専門職がまずは関わり「少し状況を改善したり、丸くして」という話があったが、住民に協力をお願いする前に一定程度専門職が関わり、専門職と住民が並行して支援していくことも想定される。
- 地域の場合づくりについては、誰でもが集まれるようなネーミングが必要。
- 場をつくるだけでは、時間が経つとともに形骸化するのではないかという議論もあったが、時間がなく深めることができなかった。
- 場ができたとしても、その場へ行けない人が想定できるので、そこから本人宅に訪問するアウトリーチ機能も欠かせない。

【第3グループ報告】（グループメンバー：大原委員、勝部委員、鴨崎委員、櫛部委員、前田委員／報告者：勝部委員）

- 地域のなかで「丸ごと」受け止めていくためには、顔の見える関係性が発生しうるエリア設定が必要だが、これを予算の都合で、例えば5万人に1か所、3万人に1か所となってしまうと、関係性は構築できない。
- 「丸ごと」受け止める専門職は、制度にあてはめない、断らない、横断的に見ることができるといったことが必要だが、所属する機関の中で丸ごとなのか、外で丸ごとなのかを考える必要がある。前者では縦割り問題が生じるため、各機関が専門特化をし、そのうえで横の関係でしっかり結び付くことを強化していく必要がある。
- 人材や財源不足の観点から、相談支援機関の資格・人員要件を全国一律に定めるのではなく、自治体が専門性を担保した支援の形を検討し、自治体の裁量で決定できるようにしてはどうか。
- 医療、介護、福祉の分野のみで議論するのではなく、雇用や産業部門等も巻き込み、地域の人働き方や暮らしを支える議論へと発展させていくべきできないか。
- 成果をしっかりと見せていくことも重要。
- 現在の行政は、外部にアウトソーシングしていることが多く、丸ごとの会議に行政職員が出席せずに、アウトソーシングされた人たちだけの会議になってしまうおそれがある。計画策定のみを行政が行うことになると、業者丸投げで全国同じような計画ができてしまうことにもなりかねない。行政職員は、住民や現場の人たちから、しっかりと意見を聞くことが重要。
- また、意見を聞く際には、それまで聞くことができなかった人たち、集まることができなかった人たちを、積極的に巻き込んでいくことが求められる。しかし、こうしたことまで自治体に示していくべきかは、結論に至らなかった。

【第1 グループ報告】（グループメンバー：越智委員、土屋委員、中委員、永田委員、藤山委員／報告者：越智委員）

- 「丸ごと」受け止めていく場が必要との意見が出たが、その居場所には、困ってから行くのではなく、困らなくても行く場であったり、行けば居心地がいい場であったり、人によってはサードプレイスの場が必要との話があった。また、歩いて行ける距離にあれば、人が集まることでニーズも集まってくるだろう。
- その居場所には、保健師等による健康相談機能や、参加した人がちょっと工賃をもらえる程度の作業ができたりすると、集まりやすい。
- そこにいる専門職については、何でも引き受けるのではなく、「預かる」、「一旦承る」ことが重要。そしてそれをどう住民に返していくかだが、必要なものを住民と一緒に検証したり、つないでいく。むしろ、専門職が頼りない位の存在でもいいといった話もあった。
- 専門職には、住民が様々なことを学習できる機会を提供していくことが必要だが、集まりに出てくることができない人たちへの目配りについても、住民と役割

分担ができるとよい。そこで、住民が「我が事」と感じることができるような仕掛けをつくることも、専門職の役割といえる。

【原田座長小括】

- 圏域の範囲をどう設定していくか。基本的にはそれぞれの地域、市町村で考えるべきと整理したが、人間関係が作れる、丸ごとで話ができるといったことを、改めてどの位の規模で考えていくのか。そしてそのエリアの中に、居場所や場を作っていく必要がある。
- そして、その場は、いろんな人たちが集まれて、居心地が良くて、自由な、でも本当に場を作るだけでいいのかという議論もあった。その場をどう作っていくのかは非常に難しいし、大事だというところの話までは到達した。おそらくここには、空き家の問題も関係してくるだろう。
- 専門職に求められる役割・機能ということでは、感性が高いとか、完璧な人より頼りない位の人が良いとか、住民目線で住民と一緒に悩んだり受け止めたりすることができる、といった意見がある一方で、細かい単位にそれだけの専門職が本当に配置できるのかといった議論もあるだろう。
- また、アウトリーチが必要ということも共通していた。単に場があってそこに専門職がいるのではなく、そこから専門職がどうアウトリーチしていくのか。次の論点とも関係してくるが、所属組織の中で丸ごと、外で丸ごとといったことを考えると、行政内での丸ごとを一方で作っていく必要がある。そして地域福祉計画の作り方も1つの論点になってくる。事細かくガイドラインを作っていくべきか、そうしなければコンサルに丸投げするようなどころが出てくるのか、どういう地域福祉計画を作っていくのが一番良いのか。その辺のところも整理をしていかなければいけないという意見もあった。

【勝部委員】

- さきほど、「専門職は頼りない位がよい」という話があったが、むしろ、全部自分でやってしまうのではなく、相手の力を引き出すということではないか。場作りにしても、全て専門職で運営するのではなく、住民と共同で運営するような発想に立っていく方が、広がりがあり、地域からの様々な受け止めなども一緒にできていくのではないか。

論点2「論点1を展開していくために、市町村、あるいは都道府県、あるいは社会福祉法人等はどうのような支援が求められるのか。住民主体による場合と、地域包括支援センターなど既存の機関が行う場合で、それぞれ留意すべき点は何か。」

【第1グループ報告】

- 市町村には、環境、交通、農林水産といった分野を越えての自治エリア、地区をしっかりと決めていただきたい。そうした生活圏域を整理することで、民生委員の活動にも影響してくる。
- 自治体が有するデータをエビデンスとして活用することが求められるため、市町村にはデータや情報を的確に集め、整理してほしい。市町村の持つデータを、行政だけでなく住民と共有化していくことが重要ではないか。
- 都道府県については、市町村のサポート役として、いろいろな意味でのプラットフォームの機能を持っていただきたい。そうしなければ全体のボトムアップが図られないのではないかと。安心生活創造事業でも、介護保険でも、ほとんどが市町村主体になっているなか、ともすると都道府県は関係ないということになるが、市町村への支援をする役割がある。生活困窮者自立支援制度では、福祉事務所に設置されていない町村に対し、どういう働きかけをしていくか、そこにはパイプ役としての機能も求められる。
- 人材不足の地域や過疎地域では、都道府県が広域で補う仕組みを検討すべきでないか。例えば、IT 技術を活用することも考えられる。
- 社会福祉法人については、この間の社会福祉法人改革のなかで、法人の持っている機能を地域活動、住民の課題解決力強化に提供いただきたいという話があった。ただし、社会福祉法人が単独に何かするというより地域に必要なことを明確にしたうえで役割を担ってもらうことが必要。

【第3グループ報告】

- ある地域で、外国から来られた方や障害のある方が中心となって、地域づくりを担っていて、その街のことを良く知っているのは、実は保健師だったという話があった。保健師は、唯一アウトリーチをして、市町村の中でもっとも現場を知り、課題を市町村の中に入れていく役割があったのではないかと。現在は、徐々に業務担当制となり、こうした機能に格差が出ているのではないかと。
- 個人情報の問題を考えた時には、市町村の役割はとても大きい。市町村が関わればすぐに発見できることも、委託されている事業所では困難で、ずいぶんと無駄もあるのではないかと。
- さきほども、地域福祉計画にふれたが、計画を作っても進捗管理をして、住民に公開しながらフォローしていく必要があり、監視的なことをしなければ作っただけになる。
- 支所は市町村にとって最も地域に根差した相談窓口であるのに、その機能も弱まっている、という話もあった。自治体はこうした相談機能を、段々と手放していることについて、改めて考えていく必要があるのではないかと。
- 都道府県については、例えば研修を市町村単位で行うのは大変なので、都道府県単位で行うべきという意見や、一方で、IT などで情報はそれぞれ取り合うことができるので、むしろ、都道府県の職員がそれぞれの市町村にアウトリーチし

ていくとか、エリア担当を持って責任を持ちながら進捗管理していくようなことも必要といった意見もあった。現場を知らないなかで、アンケートで情報だけ集めるようでは、現場との乖離が進んでいくだけなので、地域間のハブとしての役割に期待したい。

- 社会福祉法人だけでなく、企業も含めて役割を担っていただく際、従来型のメンバーが中心になるのではなく、多様な人たちを混ぜていく実行委員会形式で事業を運営していくべきといった意見があった。

【第2グループ報告】

- 一つ目の論点の続きとして、相談する場とシステムの両方が必要という話があった。そのシステムの考え方として、生活のしづらさのレベルに応じた相談体制をつくっていくことが必要で、そのときに、専門職はどこまでやるのか、住民はどこまでやるのかが明らかになっていない。また、その仕組みは地域によってかなり異なるという話があった。
- そして一方で、その相談する側から見た時に、その相談する先は当事者自身が決めているということがあり、場やシステムだけではなく、例えば自分が住んでいるところでは相談したくないという案件に、都道府県に一定の役割が必要という話もあった。相談する内容によっては、相談先が分かれてくる。
- 今回の仕組みを実際に作り上げていくにしても、仕組みを作った途端に効果が出るということはないし、数値だけの評価をしていくことには相当疑問が残るといった意見もあった。代替案として、住民が自立的に統括する仕組みや、民間法人や団体が自ら隣の地区の事業評価をするような、民間同士の横のつながりによる評価も必要ではないか。
- 数値だけの評価に頼らないという意味で、例えば1年間の取り組みの報告の中に、その成果をチェックできる具体的な事例の報告をさせることが重要といった話があった。何でも行政に評価をさせる必要はない。
- 都道府県のレベルのバックアップについては、市町村の格差が広がらないような仕組みとしてアドバイザー的な役割の人が必要で、単純に集合型の座学研修で人を集めて研修をするのではなく、市町村にアドバイザーを派遣して現場で実務指導ができるような育成の仕組みが必要ではないか。市町村と一緒に考えてくれる仕組みも必要ではないかという話が出た。
- 何らかの形で評価基準も必要。

【原田座長小括】

- 仕組みということを議論すればする程、その住民の自治エリアがどの範囲かが明確になっていなければならない。その仕組みをどう作っていくかを考えると、先程の話と重なるが、市町村の持ち得ているデータをもっと公開したり、あるいは加工して整理をして、きちっと伝えていく。さらに市町村が持っている個人情報

報を専門職にどのような形で伝えていくのか。そうしなければ、アウトソーシングされたところがまた1から全部やらなければならなくなる。その市町村行政の中で保健師の役割や、あるいは行政が持っている措置権や監査権のようなものを、しっかりと仕組みの中で位置づけていかなければ、市町村の役割が見えてこない。

- 都道府県については、市町村ごとの格差、温度差に対する支援のあり方が、従来のような情報や研修ではなくて、市町村ごとの強みや弱みを含めたアドバイスやコンサルテーションができるような支援が必要ではないか。あるいはその町村だけで解決できない、あるいは問題によっては広域で支援をしていった方が良いという役割もあり、広域での支援のあり方を分けて考えていく必要があるのだろうという意見があった。
- 「社会福祉法人等の役割」については、社会福祉法人だけでないということ。この検討会では、様々な分野や主体とまちづくりをしていくということが議論されているが、その福祉関係以外のところとどうつながっていくかのプラットフォームのあり方の議論も、もう少し丁寧にしておく必要があるだろう。
- そのような仕組みづくりや支援の評価、成果をどう見せていくか、評価指標や成果指標をつくり、しかし行政だけが評価するのではなく、例えば住民と一緒に評価したり、あるいは成果を共有できるような仕組みを作るという提案もあった。

論点3 「相談支援包括化推進員や主任相談支援員等、「協働の中核を担う者」は、具体的にどのような機能・役割を果たすことが望ましいか。」

【第3グループ報告】

- 中核を担う者が持つべきなのは、人としての技能なのか、専門職としての技能なのかを整理する必要がある。技能の中身については、直接援助するのではなく、支える人をつくったり、支える人の力を引き出すといった視点が重要となる。人を交わらせるという技能も必要で、ネットワーク会議も漫然と報告するだけでなく、その場を上手くファシリテートしていく力も求められる。
- 会議を開催する際、なんとなく集まって、いろいろと勝手な意見を言い合うだけで具体的に話にならないので、具体的なプロジェクトや、個別課題を共有し支援していくためのネットワークは、つながっていきやすい。
- 推進員は、民の側にいるべきか、行政にいたるべきかという議論になったが、結論的には、両方にいることが大事で、共同事務局体制にした方が良いと考えた。行政側にはいろいろな関係機関を招集したり参画させる一定の力があり、民の側には、例えば住民や社会福祉法人など、様々な支援者をメンバーに入れていくことができ、行政だけの「丸ごと」ではなくて、行政と地域で「丸ごと」を考えていく必要がある。

- 包括的に考えていく際の切り口としては、生活困窮者支援であれば、縦割りの部署も関わってくることになり、そこが横につながキーワードになるのではないかな。
- 自己犠牲を感じないような、楽しい事業を皆でプロジェクト化し、その中で自然に支え合えていけるような関係を作っていくということも重要。先日、地域の関係者でワールドカフェを行い、知らない人たちがその場でどんどん出会っていくことを具体化した。スーパーマンが全てスーパーバイズして包括支援することもあるが、意図的に交わっていく「創縁」のなかで、包括化していくことが重要との意見があった。

【第2 グループ報告】

- 厚労省が作成した相談支援体制のイメージ図は、「自治体によっては一体的」とあり、大規模人口モデルではないか。むしろ小規模なところでは【2】住民に身近な圏域と【3】市町村域が重なるモデルも相当数が考えられるのではないかな。
- 子育て世代で特徴的な話として、その地域に住みづらくなると同じ市内、同じ区内で引っ越しをしていくことがある。しかし、課題はそのまま引きずっていて、どこに行っても支援が必要な状態で、近隣からの気づきがあった時にそれを責任を持って見過ごさないような、誰かが責任を持って支えていく機能が、相談支援包括化推進員として重要ではないかな。
- 相談支援包括化推進員が担う機能としては、初期段階のインテークをしっかり行い、問題を整理し、適切なアセスメントのもとにどのような課題を有しているのかを整理することが求められる。推進員は、住民に身近な圏域で丸ごと受け止める人たちに対し、より高度なアセスメントをするよう指示することも求められるだろう。
- 例え話として、相談支援包括化推進員は江戸時代で言えば同心で、住民に身近な圏域で丸ごと受け止める人や住民は、岡っ引き、下っぴきで、こうした人たちを増やしたり、機能強化することで地域力の強化になっていく。例えば下っぴきのところには福祉関係者だけでなく、宅配便や電気の検針などをする人たちまで巻き込み情報を吸い上げていくような仕組みになっていけば、最終的に下っぴき、岡っ引きがあげてきた情報をもとに同心が判断するというような、今回の絵に近い仕組みが作られていくのではないかな。
- 推進員には、住民が地域課題を学習し、予防につながっていくような機能も求められるのではないかな。

【第1 グループ】

- 相談支援包括化推進員、主任相談支援員のイメージとしては、これだけの多様な関係機関を集めるためには、一定程度の権限が必要という意見があった。現在、26 自治体で行われるモデル事業の多くが委託されているなかで、その点の弱さ

があるのではないかと。委託元の行政としての役割、都道府県としての役割も重要。

- 推進員は個人ではなく、チームを作り、チームとして動いていくとなると、その時の事例によって必要な人達を集めていくことになるが、それをどの圏域で考えていくのか、重層化した中に位置付けていくこともあるのではないかと。こういったことを考えるためには、現在の状況、どれくらいの人口規模にどのように設置されているかなどを明らかにすることも必要。
- 推進員には、相談の利用者のアドボケイトをし、その地域に返していくようなことや、財源のあり方についても、個別の相談にそれぞれ予算をつけるのではなく、丸めて使いやすい機能的に活用できるような財源の出し方がよいといった話があった。

【原田座長小括】

- 住民に身近な圏域の設定は、人口規模等によって異なるという指摘があった。政令指定都市の市は大きいし、小さな町村では【2】と【3】、住民に身近な圏域と、市町村域が同じになっていく。この辺の整理をしなければ、その後の議論がかみ合わなくなるという意見があった。
- その上で、相談支援包括化推進員をどこに配置するのか、行政の中なのか民間の方なのか両方なのか。権限をどう持たせていくかで全然違ってくるという意見もあった。
- また、同心と呼ぶかどうかは別として、地域からの情報を上手く集約出来るような、そういう仕組みをつくっておかないとつながっていかない。また、そこに求められる高度なアセスメントの問題、あるいはここに求められる機能の話もあった。
- 推進員はスーパーマンではないということは共通しており、役割・機能を一つのチームとしてどういう形で展開できるようにしていくか。モデル事業として26自治体の実施しており、その評価も含めて皆さんと整理をする機会を作らせていただきたい。

(以上)