

地域共生社会の実現に向けた政策のあり方及び事業展開に関する  
国際比較調査研究事業

一般社団法人 人とまちづくり研究所 （報告書A4版141頁 別冊資料集96頁）

事業目的

困窮と孤立に陥る人が増える中、生活困窮者自立支援法が施行され（平成27年）、全ての人々が暮らしと生きがい、地域を共に創り高め合う「地域共生社会」の実現に向け（「ニッポン一億総活躍プラン」）、改正社会福祉法（平成29年）で、地域福祉推進の理念が明記されるとともに、市町村が包括的な支援体制づくりに努める旨が規定された。改正法附則では、公布後3年を目途に包括的支援体制の全国での整備に向けての方策を検討するとともに所要の措置を講ずるものとされている。さらに、人の暮らしと地域・社会の変化を踏まえた長期的視点による今後の生活保障にかかわる政策の理念とその展開にかかわる検討が急務となっている。

そこで、本事業は、地域共生社会の実現を目指す諸外国における政策及び具体的な事業展開、これを支える理念について検討するとともに、国内における関連施策を整理することにより、わが国の今後の政策立案の基礎資料とすることを目的とする。

事業概要

「地域共生社会の実現に向けた政策のあり方及び事業展開に関する国際比較調査研究事業検討委員会」を設置し、

- (1) 社会的包摂政策・包括的支援体制整備にかかる諸外国動向
  - (2) 地域共生社会の実現に向けた「共感」と「アクション」の基盤となる概念とその展開のあり方にかかわる調査研究を行い、
  - (3) 持続可能な福祉社会にかかわる構想
- を試み、その成果を報告書及び別冊資料集としてとりまとめた。

(1)は株式会社エヌ・ティ・ティ・データ経営研究所、(2)は医療法人稲生会及び医療法人社団オレンジに調査研究業務の推進にかかわる委託を行った。

調査研究の過程

1. 社会的包摂政策・包括的支援体制整備にかかる諸外国動向調査

早くから政策としての展開が進んだフランス、イギリスにオランダを加えた3か国および欧州連合における社会的排除／包摂という概念の広がりとその動向について、文献調査および質問票調査の結果を整理し、社会的包摂に関する政策の目標とその基本的枠組みについて国レベル、地域・自治体レベルで把握するとともに、特徴的なものについて、共通する想定ケース（引きこもりの状態、ゴミ屋敷の状態、及び制度の狭間の状態）を作成し、実際の取組みの検討を深めた。また、イギリスを対象国として、包括的支援体制の政策上の位置づけ、財源、実施主体、事業内容、人員体制、

主な支援対象、地域の関係機関との連携、実際の支援事例、現状の評価とその手法等を文献調査及び現地ヒアリング調査により整理した。

<調査時期・期間>

- ・文献調査：2019年8月1日から12月27日
- ・質問票による調査：第1期2019年9月26日～11月13日、第2期2020年2月1日～2月29日
- ・現地ヒアリング調査：2020年1月13日～16日

2. 地域共生社会の実現に向けた「共感」と「アクション」の基盤となる概念とその展開のあり方  
地域共生の推進に向け、特に諸外国で「共感」と「アクションサイクル」の基盤をなすものとして近年注目を集めている下記2つの概念を取り上げ、文献調査および現地調査により各国での展開と具体的な取組みの実態を把握した。

(1) Compassionate Communitiesとその展開

生老病死にかかわることを地域住民の手に取り戻そうというCompassionate Communitiesの概念を基盤とし、誰にでもある「喪失」「死にゆくこと」「死」等を手がかりに水平な共感を生み出し、地域住民がともに学び、ありたい生活・社会を自ら実現する当事者となっていくアクションが広がりを見せている。ここではとくに、当該概念を国・自治体レベルで政策的に展開するカナダに注目して文献調査と現地調査を行うとともに、2019年10月にオーストラリアで開催された第6回Public Health and Palliative Care International研究大会に参加し、その実態を把握した。

<現地調査時期・期間>

- ・オーストラリア：2019年10月
- ・カナダ：2019年12月10日～13日

(2) Positive Healthとその展開

Positive Healthは社会的・身体的・感情的問題、状態の変化に直面したときに自らの意思で適応し、管理する「能力」として提起された新しい健康の概念である。その能力を育むプロセスで人々の対話が生まれ、誰もが参加しうる社会の構築に向けたマルチステークホルダーによるアクションを引き起こす概念的基盤となりつつある。特にこれを国・自治体レベルで展開するオランダに着目して実施した文献調査と現地調査を通してその概念と展開を整理するとともに、日本国内で実施した複数回のワークショップで構成されるアクションリサーチを通して、地域住民の多様な参加と協働の促進に資する可能性を検討した。

<調査時期・期間>

- ・現地調査（オランダ）：2019年11月4日～6日
- ・アクションリサーチ（ワークショップ）：2019年8月31日、9月15日、10月12日

3. 持続可能な福祉社会にかかわる構想

地域共生をめぐる議論の背景・経緯と本事業の位置づけを確認したうえ、文献調査によりわが国の社会保障における選別的課題別施策展開を人の生涯を支える現行の諸制度・事業という切り口から概観するとともに、共生支援・共生保障にかかわる近年の関連施策について、省庁横断で棚卸・関連性の整理を試みた。さらに「共生」の概念を改めて紐解き、人の共生・環境との共生の観点から、諸外国・グローバルな施策の潮流に検討を加え、1. 2. の成果及び国内外の実践を振り返り、共生をもたらす土台について考察した。以上を踏まえ、地域共生社会の実現に向け、包括的支援体制構築、そして持続可能な福祉社会の観点から示唆をまとめた。

4. 検討委員会の開催

本調査研究事業の検討を進めるため、学際的な研究者及び地域共生に向けた取組みを展開する実践者・自治体関係者からなる検討委員会を設置し、5回の検討委員会を開催して事業の方向性や内容、国内外動向の検討の視座について助言を受けるとともに、その成果について報告・議論を行った。

毎回オブザーバーとして厚生労働省担当者や1. ～3. の事業担当者も陪席し、委員会における検討内容の共有を図った。

検討委員会メンバー（五十音順・敬称略）

氏名	所属
秋山 美紀	慶應義塾大学 環境情報学部 教授
飯田 大輔	社会福祉法人 福祉楽団 理事長
神野 直彦（委員長）	日本社会事業大学 学長／東京大学 名誉教授
新川 達郎	同志社大学大学院 総合政策科学研究科 教授
樋口 明彦	法政大学 社会学部 教授
平野 隆之	日本福祉大学 教授
宮崎 隆志	北海道大学大学院 教育学研究院 教授
山口 美知子	公益財団法人 東近江三方よし基金 常務理事

5. 成果のとりまとめ

以上を踏まえ、報告書及び別冊資料集をとりまとめた。

事業結果

1. 社会的包摂政策・包括的支援体制整備にかかる諸外国動向調査

1) 諸外国動向

(1) 断らない相談支援

- ・ 電話・オンラインによる24時間相談、サービス紹介、モニタリングの実施、医療機関の受診の際に健康の社会的決定要因への対応として適切な相談・伴走支援につなぐといった相談の利便性向上や入口の拡張、地域の複数の団体が共同で法人を設立して総合相談窓口となり、支援の必要性の評価と振り分けを行う、問題解決の糸口となる多様な情報のポータルサイトを設ける、などの工夫が明らかになった。
- ・ また、個人が自身を取り巻く状況を問題と認識していない場合、隠れた問題を顕在化させることに有用であった相談支援として、孤立・孤独の解消やウェルビーイングの向上を目的とするバディやビフレンディングといったサービス、専門職が関与するよろず相談窓口（ソーシャルヴァイクチーム／ヴァイクポイント）なども確認された。

(2) 参加支援

- ・ 若者の就労支援という観点では、政府と地元の雇用主が共同して、就労支援セミナーを開催するなど、若者が地元の労働市場の欠員を埋めるために必要なスキルを提供する例が確認された。
- ・ また、ごみ屋敷対策としては、ごみ屋敷の状態を標準化し、メンタルヘルスの専門家を含めた関連組織による方針の決定、清掃を促す交渉を行うなど公式に体系だったごみ屋敷対策も確認され、我が国の対策としても参考になると思われる。

(3) 地域づくりに向けた支援

- ・ ハイリスクの高齢者を優先したアウトリーチ型の交流づくりとして、孤立防止・早期発見と地域づくりにつなげるバディ・世代を超えたビフレンディングサービスの実施や、介護者間の交流を深めるサービス、専門者から助言を得ることができるサービスがチャリティより提供される事例が確認された。

## 2) 包括的支援体制の実現に向けた示唆

- ・ 包括的な支援を必要とする個人あるいはグループは、多様で複合的な地域生活課題を抱えているため、彼らを幅広く相談窓口で受け止め、支援する対象・グループ像を明確にする取組が重要である。
- ・ リスクの高い対象像を明確にする際は、単に性別や年齢階級の区分、母子といった基本的な属性による単純な整理より、抱えている問題の状態がわかるほうがよい。
- ・ サービスや支援等の提供過程において、問題としている現象は異なるニーズが複雑化しているという認識に立ち、多様にサービス等を組み合わせ対象者に繋いでいくという考えが重要である。また、サービス提供者や専門職、団体、近隣住民あるいは行政機関が協働しやすい環境整備や場づくりが重要になる。
- ・ 多様なニーズに細やかに対応するサービスや支援等の総合性に加え、解決にむけてケースが辿る一連のプロセスも包括的に運用されることが重要である。問題の発見、その対応の協議の場、サービス等の提供、そして、地域と繋がりがながらの見守り機能は、それぞれが切れ目なく連続的にあることが重要である。

## 2. 地域共生社会の実現に向けた「共感」と「アクション」の基盤となる概念とその展開のあり方にかかわる調査研究

### 1) Compassionate Communitiesとその展開

- ・ カナダでのCompassionate Communitiesの取り組みは「思いやり」「社会的孤立へのアプローチ」といった表現型をとることで専門家だけでなく市民の間でも展開している。とくに、高齢者のみならず若者も含めたボランティアの活躍が注目され、日本における地域共生社会実現という文脈でも応用可能な実践例が多く見られる。
- ・ 活動を行う団体の内部的には「死・死にゆくこと・喪失」という要素と結び付けてcompassionを理解しているが、外部的に用いるときはそれらの要素は強調せず、「社会的に孤立した人々」と「人々のつながり」という要素を強調するための「旗印」として使用し「思いを共有し、行動に移す」というニュアンスが含まれている、ということが観察された。
- ・ 活動では、ボランティアとクライアント（終末期ケアを必要とする人、社会的に孤立した人）との間での「対話」を重視している団体が多い。対話のためのツールを使用し、人と人とのつながりを作りやすいような仕組みづくりをしている。また、実践共同体がつくられ、ナレッジ共有、ツールの開発や調査研究等の後方支援が行われている。
- ・ 死にゆくこと・死・喪失という「いのちの差し迫り」への「思いやり」を基盤とし、当事者・支援者・地域住民がともに学ぶ場をつくることが地域共生社会の実現への糸口となりうる。

### 2) Positive Healthとその展開

- ・ Positive Healthの発祥国であるオランダ国内では領域を超えて幅広い展開をみせ、周辺諸国からも関心が寄せられている。
- ・ オランダの小学校での試験的なPositive Healthの取り組みでは、スパイダーネットを用いた対話によって様々なバックグラウンドを持つ児童の自己理解を促し、社会とつながるきっかけとして位置付けられていた。成人とは異なる子ども版のスパイダーネットを用い、本人のレジリエンスを高める対話を行うと共にその親への気づきを促していたことも注目される点である。
- ・ Positive Healthの展開を検討する際には、市民がいかにつながるか（知ってもらうか）というチャンネルを模索する必要があり、そうすると健康を扱う医療者・医療現場が、まずそのきっかけとして考えられる。また、Positive Healthをかかりつけ診療所機能として整備した場合、地域とつながるきっかけとなる対話が生まれ、ある意味では社会的処方への促進ともなる。
- ・ 日本でのアクションリサーチでは、「自己調整能力」や「安心」、「安定」といった因子が抽出されており、今後はさらに様々なステークホルダーを巻き込んだ大規模な概念調査

が必要であると考えられる。

### 3. 持続可能な福祉社会にかかわる構想

まず、わが国の社会保障における課題別施策展開を、ひとの生涯を支える諸制度・事業と包括的支援体制という切り口から棚卸するとともに、欧州諸国における社会的包摂の概念とその広がり、政策の展開と包括的支援体制に関連する特徴を概観した。

そのうえで、改めて「共生」概念を紐解き、人との共生・環境との共生の観点からグローバルな潮流に検討を加え、共生支援・共生保障にかかわる我が国における近年の関連する政策トピックについて、府省庁横断で整理、関連性のマッピングを試みた。さらに、国内外の実践を振り返り、共生をもたらす土台について考察を加えた。

以上を踏まえ、地域共生社会の実現に向け、包括的支援体制構築、そして持続可能な福祉社会という視点からまとめた示唆は、次のとおりである。

#### 1) 包括的支援体制構築にあたって

- ・ 包括的支援体制の設計プロセスにおいては、まず福祉施策のみならず母子保健や教育行政、権利擁護、更生支援等も含め、各地域でどのような対人支援にかかわる事業が展開されているかを棚卸しし、把握することが出発点となる。
- ・ 包括的支援体制に関連づけることができそうな施策・事業は地方創生、都市計画・交通、住宅、地域循環共生圏づくり、地方自治、学校教育・社会教育、それに農福連携と多様な政策領域にわたっている。特に対人支援領域の既存施策では3つの支援のうち「地域づくりに向けた支援」が含まれない／連結されていないと考えられる事業が少なからずあるなか、他の政策領域で地域づくりに向けた支援や参加支援に結びつけられるトピックは数多くあることを念頭におくとよい。また、国レベルでは政策領域を通じた問題意識の共有や関連づけが行われているとは限らないため、各自治体において、庁内を横断してめざすべき方向性・共有する倫理を確認しながら検討することが欠かせない。
- ・ 実際に包括的支援体制を設計する際には、全国で行われてきたモデル事業や先進自治体における取組みについて、現状と課題とともに工夫を参照しやすくすることも有益であることは言うまでもない。既に先進事例としてまとめられている情報も蓄積されつつあるが、例えば地域資源の状況や取組みの熟度が近い自治体、課題意識や困りごとから検索できるようにするなどを検討する余地があるかもしれない。
- ・ また、包括的支援体制構築に取組む関係者にとって有効な地域を超えた実践共同体のあり方を模索することは、少なくとも2つの意味から重要となる。第1に、属性別・課題別に発展してきた制度のもとで支援に携わってきた専門職等にとっては、対象を問わず、人の豊かな発達や成長に向けた前向きな支援は新たな試みとなり、地域を基盤とした「本人主体」のソーシャルワークの実践と理論の蓄積、そのためのナレッジ共有が不可欠であるためである。第2に、対象別制度福祉に即して庁内外の体制をつくってきた自治体にとってもこれは新たな取組みであり、包括的支援体制の設計と見直しのプロセス、一体的になされた財政支援の効果的な活用、福祉サイドのみならずまちづくりサイドを含み地域における関係者の有機的な連携・協働を促すプラットフォームの在り方を学び合う機会が必要と考えられることによる。
- ・ 近年の社会保障改革は普遍主義の理念をうちだしつつ進められてきたが、空転あるいは執行に壁があるともいわれている。サービス供給原則は社会的排除・包摂の在り方にも根本的な影響を与えるものであり、求められる国家の役割について、実証的な比較研究に基づく議論を重ねることは極めて重要である。あわせて、サービス給付において多くの施策が基盤とする住所地ならびに申請主義の限界にかかわる検討も欠かせない。
- ・ また、欧州における社会的包摂にかかわる政策展開の特徴をみると、社会的排除が生じるプロセスとその結果を包含して問題とするとともに、社会的紐帯の危機ととらえ、健康、住宅、雇用・労働に加え、文化を含めて権利を基盤として対応する動きも生まれている。排除が生み出されるメカニズムの研究の蓄積とともに、エビデンスに基づいて排除を予防

する方策を社会システム全体として設計する必要がある。

- ・ さらに、諸外国では社会における参加の保障、あるいは対人社会サービスの供給という観点からも、第3セクター（アソシエーション）が活躍しており、国家、家族・地域社会を連結する媒介者となりうるとの主張がみられる。わが国でも、2004年の「新しい公共宣言」以降、第3セクターを「新しい公共」の担い手として積極的に位置づけ始めている。暮らしの場のニーズに即して特定の目的のために、あるいは共有する倫理に基づき自発的に組織された機能集団・法人の活躍を促す環境整備について、日本型ソーシャル・ファイナンスの発展の在り方を含めた議論を深めることも期待される。

## 2) 持続可能な福祉社会の展望

- ・ 産業主義的な生産性と正反対の性質、人と人・人と環境の間の自立的で創造的な交わり、強い需要とは対照的な性質という3つの要素を含むイリイチの「コンヴィヴィアリティ」に引きつけて、「共生」とそれをもたらす土台について考察を試みた。
- ・ 人と人に加え、人と環境との共生という視点に立ってグローバルな潮流を確認すると、とりわけミレニアム開発目標（MDGs）以降は両者が統合されたかたちとなり、「持続可能な開発のための2030アジェンダ（SDGs）」は、環境・社会・経済のバランスをとり、施策間の調和をはかることを求めている。また、自然資本が日々の暮らしや経済を支えており、この基盤を持続可能な形で維持し、誰ひとり残さず、その恩恵を受けられるようにすることがSDGsのゴールということの意味するウェディングケーキモデルも提唱された。我が国では、第五次環境基本基本計画が、SDGsの考え方を活用して環境・経済・社会の統合的向上を具体化することを目指し、「地域循環共生圏」がその鍵のひとつとして示されているが、国レベルで府省庁をつうじた方向性の共有や有機的な施策連携がはかられているとはいえ、また「共生」概念の捉え方もまちまちである。
- ・ こうしたなか、共生をもたらす土台に着目し、国内外の実践を紐解き、共同性の回復を手がかりとして2つの視点を提示した。
  - 1つめは、人と人が共にそこに在ることをケアの核心とみて、協働の経験が他者に対する関心と配慮に起因する活動にかかわる思想を産み出す可能性を与えること、すなわち「ケアの思想と共感に基づく協働」である。「死にゆくこと（dying）」「死（death）」「喪失（loss）」という人間に普遍的な要素を契機としてすべての人が当事者としての共感に基づき小さな社会変革に取り組み、ともに学ぶCompassionate Communities、病気や障害の有無といった静的な状態ではなく、本人主導の能力に着目する新しい健康の概念で、水平な関係性での対話を通じた自己理解と社会とのつながりを促すPositive Healthは、いずれも協働への糸口となりうる。
  - 2つめは、「相互扶助と地域資源・経済循環」とした。SDGsやウェディングケーキモデルを待つまでもなく、実は我が国では徳川時代以降、自然を第一原理として、「講」などと呼ばれる相互扶助組織が急増、古くから民衆経済がセーフティネットになってきたという。地域資源（自然資本・人工資本・人的資本・社会関係資本・文化資本）を保全・活用する取り組みや、それをつなぐ小さいけれど地元根差した活動に「志あるお金」を活かし、地域課題の発見・共有、解決をつうじて未来資本を太らせることを目指す東近江三方よし基金、介護・福祉事業を手がかりに、地域の声に基づき地域のなかに多様なかたちで小さな経済循環と信頼に基づくネットワークを創り出す社会福祉法人福祉楽団の取り組みは、自然環境を基盤とする現代版相互扶助・共同作業と住民自治の姿ということもでき、経済循環をつうじて人と人・人と自然の関係をじっくりと整え、地域の福祉を高めている。
- ・ 自然環境・風土の保全を根幹として、ケアの思想と共感に基づく協働、地域資源・経済循環をつうじた相互扶助の編みなおしをすすめることは、共有する価値や倫理に基づく自発的なアソシエーション、そこでの経験と学びを介して共生の土台を豊かなものにするのが期待できる。従来の共同体（家族・地域・会社）の弱体化が進み、住まい方や働き方が多様化するなか、血縁・地縁・社縁とは異なる共有する価値や倫理に基づく出入り自由な第4の縁が、暮らしの場におけるセーフティネットとしても機能することを阻害す

ることがないよう、点検の余地がある。

- ・ 国際潮流をみれば、人との共生にかかわる施策（福祉政策）と環境との共生にかかわる施策（環境政策）の連携・統合はMDGs／SDGsといったかたちでもすすめられつつある。地域共生社会の実現に向けた政策は、人どうし、人と環境との自立的・創造的な交わりを促すこと（少なくとも妨げないこと）、そのことが結果的に生活保障のためのセーフティネットの構築にも寄与すると考えれば、いま一度、厚生労働省を中心として展開する人の生涯をつうじた支援にかかわる施策と、さまざまな領域（府省庁・部局）で展開される施策について、環境・福祉・経済に加えて倫理の観点から理論基盤を構築したうえで、自然の自己再生力、人間及び人間社会がそもそも持つ力の回復・再生に注目した「共生」とそれをもたらす土台を支える政策の連携をはかることが求められている。