

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2回 議事概要

日 時：平成28年10月18日(火) 14:00~16:30

場 所：全国都市会館第2会議室

＜事務局より資料説明後、前回欠席の藤山委員より論点についてプレゼン＞

藤山委員

- 人口分析を行い、処方箋を出すという取組を行ってきた。最も重要なのは、市町村だけでなく地区ごとまで見ることであり、地区ごとに行った分析をさらに広域で俯瞰して見ることも重要である。
- 介護、農業、交通の分野ごとで見るとはならず、トータルで見ることが必要である。自分はトータルで見た上で、活用可能となった財源を他の分野にまわしていくといったシミュレーションを行ってきた。
- 現場発の同時多発的なチャレンジについて、しっかりデータをとって、共通の阻害要因・促進要因を繋いでいくという、マズローカリズムの手法を提唱していきたい。

＜論点2～4について議論＞

原田座長

- 前回の話であるが、論点1について、持続可能性のある地域を作るためにどうするのか、福祉の視点だけでは成り立たないこと、「循環」というキーワードも出た。また、多様性を受け入れられる地域をどう作るかという議論もあった。
- 最も重要であったのは、目指すべき地域については単一で考えるべきでなく、地域ごとに異なり、その目指すべき地域像を考えていくプロセスに着目すべきではないか、といった議論であった。
- まず、論点2について。「住民が主体的に」といったことが本当に可能なのか、そのためにどういったアプローチをしていくのか。身近な地域を強調しすぎると、DVや精神障害等の問題も地域に押し込めてしまうことも課題であること、また、身近な地域を強調するほど地縁が優先されがちになってしまうため、新たに転居してきた住民をいかに地域のなかで関係づけていくかなども議論にあがった。

土屋委員

- (新しい地域支援事業について紹介。)
- 地域で住民によるワークショップを開催し、「あなたが住み続けたいまちは、どのようなまちか」、「今地域に足りない活動はなにか」、「その活動のためにあなたは何かができるか」

を住民に問いかけてきた。そういった取組により、住民に自主性が生まれ、地域の課題に住民自身が気づいていくことができる。

- 見える化チャートをつくり、投げかけることも有効な手段。

原田座長

- ワークショップの範囲はどのくらいか。また、ファシリテーターは誰が担っているか。

土屋委員

- 実感としては、小学校区レベルの顔の見える範囲が、地域住民の課題把握のためには現実的と考えている。
- ファシリテーターはすぐにはできないので、社協やさわやか福祉財団など、周りの団体の支援を受けつつやるが、最終的には住民自らがやるのが理想だと思う。

相田委員

- 生活支援コーディネーター・協議体について、板橋区は人口 55 万人と大きい地域なので、今やっと社協主体で第 2 層の協議体を作り始めている。まずはシステム自体の説明から始め、1 回目が 100 名、2 回目が 80 名。3 回目でコアメンバーとなる人が残り、リーダーが自然発生している。地域に合ったリーダーが生まれていると思う。

勝部委員

- 豊中市は小学校区単位で住民による校区福祉委員会の実践が進んでいるが、今まで小学校区での取組を実施していない地域において、小学校区にしたり、あるいは道路や川で勝手に行政が線引きしてしまうと、昔からの地域のつながりが切れてしまったり、民生委員の地区委員会のもち方とずれてしまったりしてうまくいかない。圏域から、住民が決定していくことが必要。
- また、住民には、総論は良くても、各論として困った人の話が出てくると後ろ向きになったりするので、「自分が支援対象者になったらどうなってしまうのか」を考えてもらうことが一番重要。
- 住民が、言い方はおかしいかもしれないが、楽しくて面白い、というスタンスで取り組むことが重要ではないか。豊中市には自ら受けるなんでも相談があって、専門家が担うべきという意見もあったが、自分から SOS を出せない人に気づかっていくトレーニングが重要。住民が実践により学び、気づきあいを増やしていくといった視点が必要で、学びのない相談窓口は危険な方向に行くと考える。

井岡委員

- 参考資料 1 の p.2 に、高島市で進めていく地域作りのイメージ図を示した。キャラバン隊が小学校区単位にアウトリーチを行い、住民と専門家が協働する仕組み作りを検討している。

- これまで、小学校区での福祉活動がなく、自治会単位が基本で、204 あるが、半分は限界集落という状況である。目指すべき地域はそれぞれ異なり、がちがちに小学校区で線引きするが良いかどうかは今までの取組の中で考える必要がある。

原田委員

- これまで、4つの論点があった。
 - ・身近な圏域をどう表現すべきか。
 - ・誰が働きかけをおこなうのか。(専門職、住民のリーダー等。)
 - ・どのように我が事を実現するのか。(ワークショップ、住民の学び作り等。)
 - ・我が事の仕組みをどうつくるか。
- まずは、圏域について議論していただきたい。中学校区では大きすぎるというのはだいたい一致していると思うが、どのように表現すれば良いだろうか。

藤山委員

- 福祉だけではなく、分野横断的に考えることがポイントである。調査の結果、教育、医療、福祉等の機能を備えて、その全体最適を達成できるのが、データの的には 300~3000 人の圏域であった。
- 固定ではなく、地域ごとに自己決定できる地区のエリアとするべき。

土屋委員

- ワークショップでは、圏域を考えるとところから始めたが、結果的に行政が想定していたものから異なる結果となった。行政が決めるのではなく、住民自身が圏域の考え方を議論する必要があるのではないか。

越智委員

- 昭和の合併前の小学校区域の意識が根強いが、そこが国道で分断されるとまた変わるなど、様々な状況がある。ただ、そこに必ずしも全ての資源がそろっている訳ではない。福祉だけでなく経済も含めて考える必要がある。

櫛部委員

- システムだけでなくまなざしも重要である。町内会に加入しても、ゴミ出しの仕方が悪いなどと言って排除するようなことが起きる。住民の間に貧困世帯に対する理解などの視点がないと、仕組みだけでは機能していかない。

中委員

- 金沢市の地域福祉の単位は 54 地区の「おおむね小学校区」となっており、これは昭和からある「旧小学校区」である。この地域ごとに、地区社協、公民館、民児協、町会連合会などが協働で運営されている。地域包括支援センターの圏域は 19 か所のおおむね中学校

区で、これは行政が決定したものがだが、内訳をみると、いくつかの文化が全く違う小学校区の組み合わせであるので、地域特性に配慮している。

- 論点2の「住民に身近な圏域」であることについては、①早期発見、早期対応につながること、②地域の中の課題を地域住民が課題発見から解決までリアルに体験すること、の二つの意味があると考え。このうち、後者については既に地域ケア会議で住民と専門職が協働している。その意味では、資料4の「地域ケア会議」については中地域、小地域にも突き抜けて描いて欲しい。
- 資料3のP5について、Aのエリアの人を増やすには、個別事例とそれにかかわる人たちとの協働を重ねるなかで、地域にとっての意味を一緒に考えていくことが大事。遠回りでもそういった成功体験を重ねていくことが、人や地域を育てていくことにつながる。

堀田委員

- 都市部で生活している住民は、地域課題へのコミットメントがない。住む圏域、働く圏域、学ぶ圏域、趣味の圏域はそれぞれ異なるため、重層的にどうつなげていくのか、留意が必要。
- 資料4について、右上の「他にも様々な議論の場がある」という話で、地方創生との関係で言えば、地域循環も含めて地域運営組織の検討会で同じ議論をしている。協力・実行などの様々な場があるので、省庁横断で議論されるべきなのではないか。

原田座長

- 福祉だけでは解決しないというのは委員みな納得と思うが、事務局では何か作れそうか。

事務局

- 地域運営組織についてもオブザーバーとして参加している。そういった場でまとめているものがあるかと思うので、もう少し詳しいものができるか、内閣府にも相談してみる。

原田座長

- どの分野においてもロジックは変わらないが、どう福祉以外と協働していくかが課題。また、「孤立している人をどうするのか」といった視点を忘れてはならない。

藤山委員

- 「地元の作り直し」であるため、分野を超えた議論が必要である。

堀田委員

- 「気づき」、「協議する」場は福祉以外と連動していくことが重要であるが、本検討会は困った人を作らない「実行」を考えていく場と考えている。
- 同時に、「気づき」、「協議」、「実行」、「学び」のサイクルに乗る、楽しい、おしゃべりなサイクルをつくっていくことによって、困っている人を未然に防げるということも重視

したい。

朝比奈委員

- 土屋委員のワークショップの参加者がどのような層の人なのかわからないが、全てを我が事と解決できると希望的に考えない方がよい。
- 「身近な地域」の範囲は、属性によって異なる。
- どこまで地域で担えるかは厳しく考えるべきで、排除の問題はどうしても残るので、どうサブシステムを作って救うかを考える必要がある。

勝部委員

- 住民の気づきを支援することが専門職の役割である。
- 早期発見の仕組みは良いが、解決をご近所でのというのは息苦しいので、重層的に仕組みでいく必要がある。
- 「地元の作り直し」というフレーズがフィットする感覚である。世代ごとに「地元感」は異なるため、改めて住民で議論することが必要。
- 地域福祉計画、介護保険事業計画、障害者計画などは、分野ごとに設定したエリアが異なるのが当たり前となっている。福祉圏域とか生活圏域ということの考え方を自治体である程度整理しながら、みんながそのエリアでいろいろな話し合いができていくような体制をつくりが必要。

片山委員

- 藤沢市では13地区、16民協があり、つながりがしっかりしているので、これをもとに支援している。自助・互助・共助・公助のバランスはそれぞれ異なる。そういったことを住民に理解してもらうような説明が必要と考えている。
- 生活支援コーディネーターは、特別会計であり、委託であり、配置場所、社協のCSWとの位置づけなど、行政からすると非常にやりづらい。
- ここにはないが、地域防災の視点も重要。災害対策基本法の一部改正により避難行動要支援者名簿の作成と提供が義務付けられた。名簿の回収率にもばらつきがあり、藤沢市では8割くらいだが、それでも難航している状態。名簿の管理など重要すぎる仕事をなぜ自分たちが、と自治会や町内会では「やらされ感」が強い。

原田座長

- 論点3について。どのような機能が必要かを検討するにあたり、誰がどんな役割を担い、どこでどんな支援を行うべきか意見があればお願いしたい。

永田委員

- 論点2についてひとつだけ言わせていただく。論点2については、行政からの視点だけではなく、「住民でなくてはできない」というポジティブな記載をすべきではないか。検

討中のシステムの中では、住民は「気づき」の役割を担うことになるが、そのためには気遣い合う関係作りが必要であり、それは専門家でなく住民にしかできないことだということを書き方にした方がよい。

- 論点3については、資料3のp.4の中段に位置する地域の体制づくりを支援する人が誰かということが重要。専門職を身近な圏域に常駐させるのが名張市、CSWが出向くのが大阪市、そこに住民相談を組み合わせるのが豊中市のモデル。
- 個人としては、これまで名張を研究してきたこともあり、身近に専門職が配置され、いつでも相談できるメリットが大きいと感じているが、専門職らしくない役割が求められているとも思う。

片山委員

- お茶を飲みながら世間話ができる居場所が重要と考えており、地区社協がその居場所作りを担っている。専門職はいないが、最終的な責任を負う行政へのつなぎ役、住民の側に立って行政にもものが言える人が良いので、CSWを配置している。茶飲み話から、家庭内に隠れていた虐待が明らかになったケースもあった。

勝部委員

- 住民の活動があっても、専門職が全ての課題を引き取ってしまえば、住民の我が事にならず、「どうして行政がやらないのか」というクレームだけがが増えていく、これが、これまでの専門職配置の課題である。個別の相談は受けるが、学び合いもする、地域作りや、住民の力を引き出すことに重点をおけるような人物でないといけないのではないかと。行政の人だと、税金を払っているのに何でそっちでやらないのか、となるので、市民側の人を開拓していくことが必要。
- CSWは個別支援ワーカーなのか、まちづくりワーカーなのかという議論があるが、個別の課題を中心に地域を耕す地域づくりのワーカーなのだという立場をもつことが大切。
(勝部委員)

原田座長

- 生活支援コーディネーターはこういった役割を担えるのか。

土屋委員

- 生活支援コーディネーターは、個別課題にインテークしない主体である。ただし、地域の困り事を引き受けていく中で、高齢以外の課題もキャッチするため、その部分を住民にフィードバックする機能を担うことになる。

横山委員

- 生活支援コーディネーターでもそうだったが、国から「地域で自由に決めて良い」といわれると逆に配置方法にとまどう自治体が多いため、全国に配置する際にはもっと丁寧な

説明が必要。何を担い、どのような役割をもった人物を配置するのか、各自治体で関係者としっかり話し合ってから実行できるよう、丁寧な説明が必要。

原田座長

- 前回の検討会では協議体バブル、コーディネーターバブルについての議論があったが、現存するコーディネーターには地域の体制づくりを支援する人の役割は担えないから新しいものを配置しないといけないか、それとも既存のもので大丈夫だろうか。

土屋委員

- CSWと生活支援コーディネーターについて言えば、生活支援コーディネーターは個別のインテーク・アセスメント機能は持たないが、地域作りの機能はほぼ同じである。
- 地区社協において既に構築された分野横断の協議の場も、そこに様々な関係者を加えていけばそのまま活用できる。

中委員

- 住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる地域の体制づくりを支援する人は一人である必要はなく、住民と専門職でユニットを組んでも良いのではないか。それが誰か、ではなくどんな機能を有するかで考えていく必要がある。

藤山委員

- 地域課題を把握するベクトルだけでよいのか。現在の地域・住民にできること、可能性を集める仕組みもセットでないと、地域は改善しない。

越智委員

- 住民サイドがどう地域を作るかという動きにコミットする事が大事。
- 改正社会福祉法のなかで、地域協議会を設置し、社会福祉法人の財源をどう使うかという議論になっているが、そうではなく、その財源を使って地域の課題、また地域づくりを、既にある様々なコーディネーターともに、どのように進めていくかという議論が必要。

中委員

- 課題把握だけではなく、「課題把握とそれを解決する仕組み作り」がセットなのではないか。地域がいかにその課題に取り組んでいこうとしているのか、地域がもつ方法や力のほうが大事。同じような課題をもっている地域であっても、それが課題となるかは地域によって異なる。資源や解決方法のほうに問題が生じている。

櫛部委員

- 資料3のp.3だが、実際には社協や社福法人がまとめて運営していて、こんなに分かれて存在していないと思う。それと、2000年以降の地方分権で、地域に下ろすのは良いが、

マネジメントは難しくなっていると思う。

原田座長

- 今までの議論では、地域で受け止める分野はできる限り広くすべき一方で、DVなど、個別課題については深くなければならないとのことだった。過重な役割をどこまで地域の体制づくりを支援する人の役割が過重な感じもするが、求めるものが何かということが共有できていないのではないか。

前田委員

- 地域の体制づくりを支援する人は現実的には民生委員ではないか。志摩市には離島もあり、子どもがいない圏域やNPO法人がない圏域もある。解決側に立ってくれる人ということと言うと、20~40代は参加しないし、好んで孤立する人もいる。社会資源の少ない地域では、民生委員はプラスアルファかと思う。

相田委員

- 民生委員の活動記録によれば、近年の民生委員の仕事は課題の解決まで至らず、どこにつながかが仕事となってきている。一方で、積極的に孤独を選ぶような住民についてはなかなか理解ができないケースもあり、もう少し、つなぐ以上に深い部分まで踏み込む必要があるように感じている。

片山委員

- 民生委員・児童委員の負担、難しさは相当ではないか。結果、なり手不足という課題が生じている。悩んでいる人も多いし、1期で辞めたり、1期もたない人もいて、75歳以上でも再任せざるをえなくなっている。民生委員制度の在り方や、負担の軽減方法について事務局で何か検討していることはないか。

事務局

- まさに現在検討中であり、自民党からも提言があったところ。もうしばらくすればご報告ができると思う。

相田委員

- 前回は発言したとおり、民生委員の持っている財産を上手く活用していただきたいが、個人情報保護の課題が出てくる。同様に守秘義務のかかっている地域包括支援センターやケースワーカー等とは、人助けだからということで情報共有しているが、一方で民生委員を推薦している町内会長には情報を共有できないというおかしなことになっている。

原田座長

- これまでの議論を整理すると、

- ・ 地域づくりを広く展開することを考えると、地域の強みをどう共有していくかというところがないと、福祉以外の人たちとの共通言語を作っていけない。課題解決だけではなく、地域づくりと言うところで他分野と協働できるかという仕組みを作っていかなければいけない、という議論があった。
- ・ 一方で、本当に深刻なニーズが地域の中にたくさん出ている中で、どう早期発見・早期対応していくか、きれいに言えばコミュニティソーシャルワークと言うことになのだろうが、そう簡単な話でもなさそうだ。

このあたりは、次回も整理していきたい。

- 論点4について。

土屋委員

- 相談支援機関の連携体制については、ジェネラルからスペシャルへ、スペシャルからジェネラルへ、スキルからシステムへ、システムからスキルへといった関係構築が重要。
- 相談支援包括化推進員は、分野を超えた体制作りを担うため、スペシャリストが必要だし、権限も付与することが必要。
- 包括的支援体制作りにおいては、分野ごとに財源が縦割りであるため、会計検査で指摘される事もあり、推進員になる人は一般財源で雇用するなどしないと、現状は難しい。

前田委員

- 1つの事案に複数の機関が対応している、つなぐのではなく押し付けになっている事例がある。
- また、支援機関や民生委員が協力姿勢を示しても、行政からは情報が一切出ないため、やる気をなくす例がある。

朝比奈委員

- 包括化というのは資源がある程度揃っていることが前提となっているが、担い手がいらない、資源のない地域もあることに留意が必要。例えば児童養護施設を出た児童のアフターケアなど、就労支援ではない継続的な生活支援の部分を支える財源が全県にひとり分くらいしかなく、そういった部分がすっぽり抜け落ちてしまわないか、懸念がある。

藤山委員

- 水も漏らさぬ相談も必要だが、やりすぎると、息苦しくなるのではないか。良いところを伸ばし、みんなの出番や役割をつくるといった観点とのバランスのとれたアプローチをしてほしい。

土屋委員

- 地域包括ケアは「住み続けたい地域」を前提に置いており、まずは住みたい地域を考えてあとから福祉がついてくるという考え方は藤山委員のご発言どおりと考えている。

中委員

- 小学校区、中学校区、市町村という階層ごとにどんな機能を置くべきか、を考えて全体で連動していくようにデザインしなければ、一人の人や一つの機関で行うことは難しい。

相田委員

- 縦割りは決して全て悪いわけではなく、いい部分もあるのではないか。

片山委員

- 自治体で組織を見直す際に、法体系や財源の体系がネックとなっているが、専門性を高めサービス提供体制を整えるのはもちろん重要である。一方で、どこに相談したらいいかわからない、といったケースを含め、ニーズが複雑化、複合化している現状において、せめて入口の相談機能はできるだけ統一したい。その体制作りにあたって、専門的なインターク・アセスメントができる職員の育成が必要である。
- また、福祉事務所についても、各分野の所管課に福祉事務所の一部の機能が混ざっている、福祉事務所長が課長と兼務となっているなど、今の実態にそぐわない制度となっている。見直しの動きなどはあるのか。

事務局

- よく聞かれる議題である。準備、研究が進んでいない部分もあるので、宿題とさせていただきます。

櫛部委員

- 行政は縦割りでないと仕事をしない。問題は、委託と受託で完結してしまっていることである。生活困窮者自立支援制度で官民共同が始まったので、これからではないか。

前田委員

- 縦割りの弊害は、職員がそのことしか考えないことであり、相談を受けた課の職員が、関係者を集められる仕組みになっていけばよいのではないか。

原田座長

- 社協はどう受け止めてどう関わっていくべきか。

横山委員

- 堀田委員から「実行する場」の話があったが、資料3のp.5のDの部分の人たちをどうABCに動かすかということが大事だと考える。各社協は、活動者を増やす取組を行い、多くの地域住民を巻き込んでいく機能を果たすべきではないか。

越智委員

- 地域の体制作りについて議論するプラットフォームを作っている社協もある。サービス開発が必要になれば経済部門、財源が必要になれば法人や共同募金に働きかけるなど、そういったコーディネートを担わなければならないと思っている。

井岡委員

- 社協は生活困窮者自立支援制度の受託団体としても活動してきた。困窮者支援における官民共同・庁内連携という部分を、他の分野においても社協が担っていけるのではないか。圏域のところに専門職をどう置くか、つなぐ役割を社協が担えると思う。
- また、地方創生や地方振興と福祉を繋いでいく役割もあるのではないか。

原田座長

- 本日は行政の在り方、社協の在り方、民生委員の在り方について議論があった。社福法人、NPO法人なども含めどういった役割をそれぞれ担うかの整理が必要である。また、相談支援の構造化についてさらに議論を進めるとともに、住民のインフォーマルな支援と専門職がどう協働していくかについても議論が必要である。
- 鴨崎委員から何か発言があれば。

鴨崎委員

- 官民連携について、SIBから事例を1件紹介させていただく。SIBのパイロット事業を尼崎で実施した際に、ケースワーカーと民間が協働してアウトリーチを行った。ケースワーカーはひとりあたり100件以上のケースを担当していて、年に3～4回訪問できるかどうかというくらいなので、保護世帯にいる子ども、若者の情報の把握が物理的に難しい。「頻繁に訪問を行う」という部分を業務委託するという考え方をとれば、ケースワーカーは使っていく側、コーディネートする側にもなりうる。
- また、年度でケースワーカーの半数が配置転換してしまう自治体の実情がある。複数年同じ人が担当することが、官民の連携で可能ではないかという示唆が得られた。

原田座長

- 次回の論点5の議論では、共同募金に限定せず、SIBやファンドレイジング、官民連携等広くとらえていきたい。また、全国展開していく上で何が必要か、といった論点6についても検討する。

片山委員

- 最後に、地域福祉を担う市社協と、任意設置の地区社協、校区社協というそれぞれの機能について議論する必要があるのではないか。

(以上)