

地域力強化検討会
中間取りまとめ
(平成 28 年 12 月 26 日)

平成 29 年 10 月 4 日

第 3 回東京都地域福祉支援計画策定委員会

地域力強化検討会中間とりまとめの概要 ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～

【現状認識】

- ・少子高齢・人口減少
→地域の存続の危機
→人、モノ、お金、思いの循環が不可欠
- ・課題の複合化・複雑化
- ・社会的孤立・社会的排除
- ・地域の福祉力の脆弱化

【進めている取組】

- ・地方創生・地域づくりの取組
- ・生活困窮者自立支援制度による包括的な支援

【今後の方向性】

- 地域づくりの3つの方向性⇒互いに影響し合い、「**我が事**」の意識を醸成
 - ①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な取組の広がり
 - ②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで活動する住民の増加
 - ③「一人の課題」について解決する経験の積み重ねによる誰もが暮らしやすい地域づくり
- 生活上生じる課題は介護、子育て、障害、病気等から、住まい、就労、家計、孤立等に及ぶ⇒**くらしとしごとを「丸ごと」支える**
- 地域の持つ力と公的な支援体制が協働**して初めて安心して暮らせる地域に

1. 「住民に身近な圏域」での「我が事・丸ごと」

○他人事を「我が事」に変える働きかけをする機能が必要【1】

- ・「どのような地域に住みたいか」を話し合える土壌
- ・「楽しい」「やりがいがある」取組への地域住民の参加
- ・「深刻な状況にある人」に対し「自分たちで何かできないか」と思える意識

○「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえず丸ごと」受け止める場を設けるべき【2】

- ・表に出にくい深刻な状況にある世帯に早期に気付けるのは住民
- ・しかし、支援につなげられる体制がなければ、自ら解決するか、気になりながらも声をあげることができないままにせざるを得ない

・例えば、地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等

2. 市町村における**包括的な相談支援体制**

- ・住民に身近な圏域で把握された「丸ごと」の相談に対応
- ・多様・複合課題⇒福祉のほか、医療、保健、雇用・就労、司法、産業、教育、家計、権利擁護、多文化共生等多岐にわたる連携体制が必要
- ・制度の狭間⇒地域住民と協働して新たな社会資源を見つけ出し、生み出す

○協働の中核を担う機能が必要【3】

- ・例えば、生活困窮に関わる課題は、生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関。自立相談支援機関が設置されていない自治体や生活困窮以外の課題は、「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」(28年度5億円)

※ 平成28年度に26自治体が実施。自立相談支援機関、地域包括支援センター、社協、社会福祉法人、医療法人、NPO、行政と、様々な機関に置かれている。

3. 地域福祉計画等法令上の取扱い

○地域福祉計画の充実

- ・1、2の「我が事・丸ごと」の体制整備を記載
- ・地域福祉計画策定を義務化、PDCAサイクル徹底すべき
- ・地域福祉計画の上位計画としての位置づけ

○地域福祉の対象や考え方の進展を社会福祉法に反映すべき

- ・福祉サービスを必要とする⇒就労や孤立の解消等も対象
- ・支え手側と受け手側に分かれぬ(一億プラン)

○守秘義務に伴う課題⇒法制的な対応を含め検討

- ・守秘義務を有する者が、住民の協力も得ながら課題解決に取り組む場合、住民との間で個人情報共有が難しい。

4. 自治体等の役割

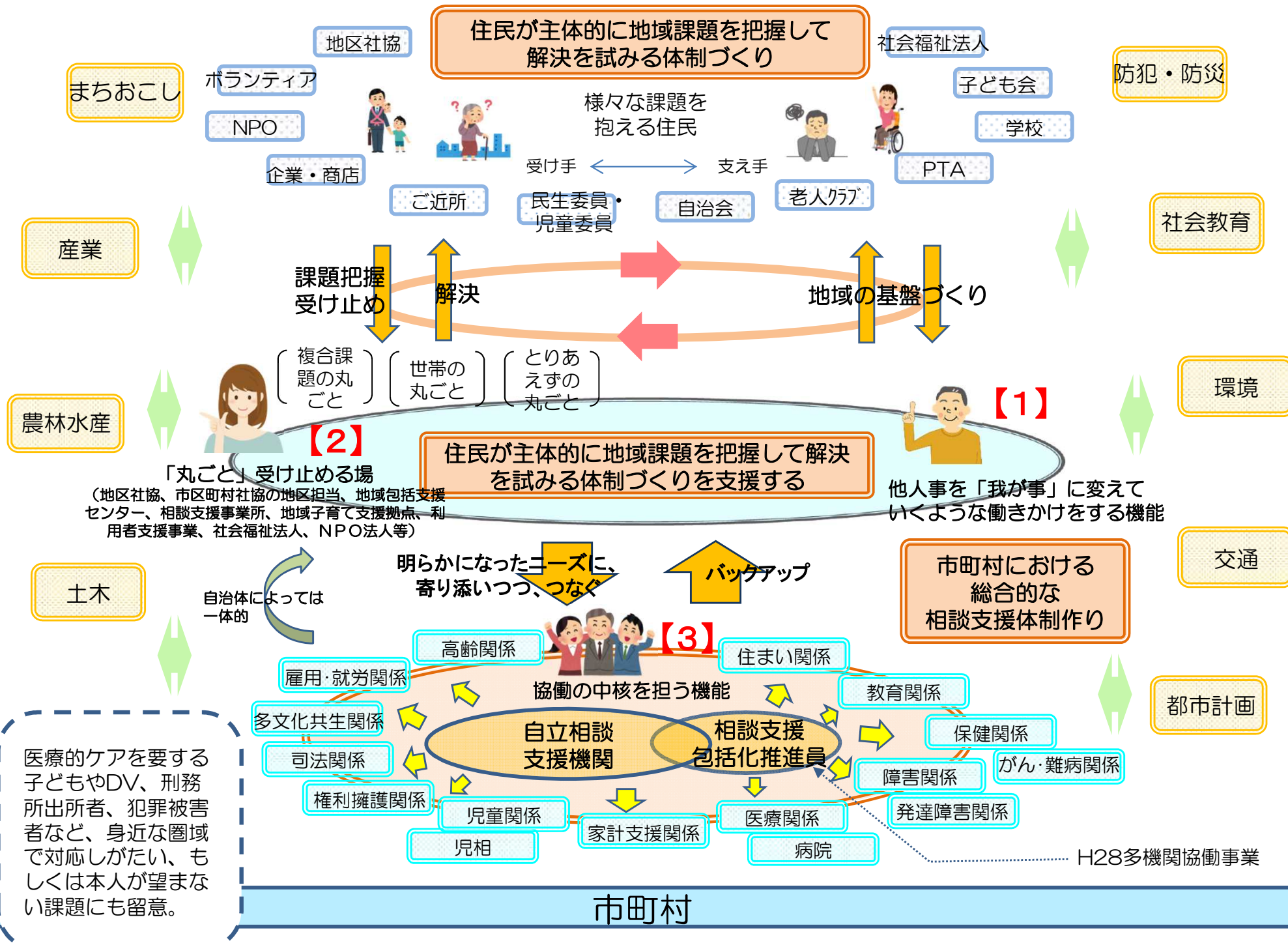
○自治体組織も、福祉部局の横断的な体制、保健所等も含めた包括的な相談体制の構築を検討すべき

- どのような形で作るかは、自治体により様々な方法
- 分野ごとの財源⇒柔軟な財源の活用や、別途の財源の議論など、財源のあり方等について具体的に検討すべき。

地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージ

住民に身近な圏域

市町村域等



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) 構成員名簿

構成員氏名	所属
相田 義正	板橋区民生児童委員協議会 会長
朝比奈 ミカ	中核地域生活支援センターがじゅまる センター長
井岡 仁志	高島市共同募金委員会 事務局長
大原 裕介	社会福祉法人ゆうゆう 理事長
奥山 千鶴子	特定非営利活動法人びーのびーの 理事長
越智 和子	社会福祉法人琴平町社会福祉協議会 常務理事・事務局長
片山 睦彦	藤沢市 福祉部長
勝部 麗子	社会福祉法人豊中市社会福祉協議会 福祉推進室長
鴨崎 貴泰	日本ファンドレイジング協会 事務局長
菊本 圭一	特定非営利活動法人日本相談支援専門員協会 代表理事
櫛部 武俊	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会 副代表

構成員氏名	所属
土屋 幸己	公益財団法人さわやか福祉財団 戦略アドバイザー
中 恵美	金沢市地域包括支援センターとびうめ センター長
永田 祐	同志社大学社会学部社会福祉学科 准教授
野澤 和弘	毎日新聞 論説委員
◎原田 正樹	日本福祉大学社会福祉学部社会福祉学科 教授
福本 怜	下関市保健部長・下関市立下関保健所 所長
藤山 浩	島根県中山間地域研究センター 研究統括監
堀田 聡子	国際医療福祉大学大学院 教授
前田 小百合	三重県立志摩病院 地域連携センター長
横山 美江	武蔵野市健康福祉部高齢者支援課 主任 第一層生活支援コーディネーター

(敬称略・50音順)

地域力強化検討会中間とりまとめ
～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～

平成28年12月26日
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)

1 総論

(1) 地域、福祉を巡る現状と課題、希望

- 少子高齢・人口減少社会という我が国が抱えている大きな課題は、我が国全体の経済・社会の存続の危機に直結している。この危機を乗り越えるためには、我が国のひとつひとつの地域の力を強化し、その持続可能性を高めていくことが必要である。地域力強化を考えるにあたっては、福祉の領域を超えた地域全体が直面する課題を、私たちは改めて直視する必要がある。こうした考えのもと、政府では、まち・ひと・しごと創生や、一億総活躍社会の実現に向けた取組を進めている。ニッポン一億総活躍プラン（平成28年6月2日閣議決定）で述べられている通り、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、誰もが役割を持ち、活躍できる社会をつくることが喫緊の課題である。（参考1参照）

- 私たちのまわりの生活を見ても、深刻な「生活のしづらさ」が増しており、それは私たち自身にも起こっている、もしくは起こり得ることでもある。例えば、様々な問題が同時にいくつも重なったり、家族全員が何らかの課題を抱えたり、ある地域の中で似たような問題が続発したりしている。かつては家族や親戚、隣近所や知人によって支えられていたような困りごとでも、今はひとりで抱え込み、誰にも相談できず解決の糸口が見つからない状況になっている人や世帯があることも事実

である。

- 高齢の親と働いていない独身の 50 代の子とが同居している世帯（いわゆる「8050」）、介護と育児に同時に直面する世帯（いわゆる「ダブルケア」）、障害のある子の親が高齢化し介護を要する世帯、様々な課題が複合して生活が困窮している世帯のほか、いわゆる「ごみ屋敷」は、社会的孤立の一例とも言える。こうした世帯は、地域住民から見ると、「気づいていても何もできない」、ときには「排除」の対象にすらなる場合もある。
- 基盤となる地域社会そのものは、少子高齢・人口減少社会が進展するなかで、自治会・町内会の加入率は減少し続け、地域で課題を解決していくという地域力、あるいはお互いに支え合い共生していけるような地域の福祉力が脆弱になりつつある。それに伴い、家庭の機能も変化しつつある。
- 一方、地方創生の取組の中で、地域には今まで存在しながら光が当たらなかった宝（「知恵」「人材」「資源」）があることに気づき、それを最大限引き出し、自分たちが住みたい地域を自分たちでつくる、地域でできることを探し、活かし、発展させていく地域づくりの取組が各地で進められている。そこには、地域の文化や環境、地域経済の持続可能性をどのように確保していくか、という危機感と同時に、将来への希望がある。
- 直面する複合的な生活課題に対しても、平成 27 年 4 月にスタートした生活困窮者自立支援制度は、個々の置かれている状況を明らかにし、就労準備や中間的就労支援、家計相談支援といったこれまで十分に福祉分野で行えていない支援を加え、地域で工夫しながら解決につなげていく仕組みであり、対象者の属性に関わりなく、複合的な課題に対する包括的な取組の先駆けとしての意味を持つ。

- 様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという地域創生の取組と、誰もが安心して共生できる地域福祉を推進しようという取組は、決して別々のものではない。生活の基盤としての地域社会が持続可能であることが、地域福祉の基盤として不可欠であるし、地域福祉によって地域生活の質が向上することで、そのことが地域の活性化に「還元」されていく。

いわば、福祉の領域だけではなく、商業・サービス業、工業、農林水産業、防犯・防災、環境、まちおこし、交通、都市計画なども含め、人・分野・世代を超えて、地域経済・社会全体の中で、「人」「モノ」「お金」そして「思い」が循環し、相互に支える、支えられるという関係ができることが、地域共生社会の実現には不可欠である。

- 「ニッポン一億総活躍プラン」においては、「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現する」とされている。地域共生社会を実現していくためには、社会的孤立や社会的排除といった現実を生じうる課題を直視していくことが必要である。地域の中で共生をしていくことの難しさを踏まえ、一方でそれに向けた努力をしていくことが、将来の地域社会、私たち一人ひとりにとって必要であるという高い理想を掲げたい。(参考2参照)

(2) 3つの地域づくりと「我が事」の意識の醸成

(「自分や家族が暮らしたい地域を考える」)

- (1)で記載したように、地域が持つ魅力を最大限引き出し、様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという取組が、各地で進められている。その契機は、自分や家族が暮らすこの地域が将来どうなってしまうのかという気持ちであったり、あるいは自分や家族が経験した問題や課題をき

っかけに地域（我がまち）のことを考え始めたということであつたりする。文字通りの「我が事」から始まり地域の未来を考える、とも言える。

- 高齢化の進む地域で行われている見守りを含めた高齢者自身が主体的に地域住民の困りごとを解決する取組、元気な高齢者の力を生かした事業の展開や、各地で広がっている「子ども食堂」もその一例ということができるかもしれない。
- こうした取組は、関わっている人や対象となる人が高齢者や子ども、障害のある人であったとしても、従来の福祉施策のみから出てきているものではない。福祉や介護、子育てといった分野にとどまらず、産業、経済も含めた地域全体の中で、「このような地域にしたい、このような取組をしたい」という主体的、積極的な姿勢と、地域の課題（高齢化の進展、子どもの孤立等）とが結びつくことで進められている。それだけに、そのような取組が「楽しい」「やりがいがある」ことを共有しやすく、それまで関わってこなかった地域住民を「巻き込む」力も大きい。

（「地域で困っている課題を解決したい」）

- さらに、地域には、民生委員・児童委員や保護司、ボランティアなど、「地域の困っている課題を解決したい」という気持ちから、地域福祉の推進に尽力してきた多くの人たちがいて、地域住民の困りごと、心配ごとに耳を傾け、福祉関係者や地域の様々な人たちとともにできる限り解決に結びつくような取組をしている。様々な交流や行事を開催することでつながりを支えたり、早期の発見、見守りや支え合いの活動、最近では事例検討を通して具体的な生活支援の一部を担ったり、地区単位で地域住民の地域福祉活動を計画化するといった取組をしているところもある。

- 最近では若い人たちが、こうした社会課題に対して、積極的に社会起業家を目指したり、NPO法人が多様なアプローチをしたりしているが、同じような気持ちで取り組む住民が増えることで、共生の文化が広がっていく。

(「一人の課題から」)

- (1) で記載したように、地域には、助けを求めることもできず、周囲からも孤立している人や世帯があることも事実であり、地域の中だからこそ相談できないで埋もれてしまうこともある。

こうした課題は、必ずしも既存の「制度」の中で解決されるわけではない。いわゆる「ごみ屋敷」を例にすると、以前はごみの処理が問題になり、制度の中でどこが対応するかが問われた。しかしこうした課題を抱えた人が共通して社会的孤立の状況にあることが分かってきたことで、支援のあり方は変化している。例えば、相談支援の専門員が、本人に寄り添い信頼関係を築く一方、地域住民が片づけに参加することにより、ごみ屋敷の住人と住民との間に緩やかな関係ができることで、再度孤立に陥ることなく生活することが可能になる。さらにその人が「働ける」場所を地域の企業や商店街の中に見出すこともできる。そのことにより、本人も支える側にもなり、やがて地域の活性化に向けた担い手にもなる。また、企業や商店街も地域福祉の担い手となっている。

こうした取組は、「制度」の力ではなく、「人」の力である。

- ひとつひとつは「一人」の課題だが、地域住民も一緒に解決に取り組むことで、他人事だった住民が「私たちがこんなことができるんだ」という気持ちに変わり、困難に直面している人がいても自分たちが「何かができるかもしれない」という意識が生じ得る。こうした小さな成功体験の積み重ねによる気づきと学びにより、一人の課題が地域づくりにつながっていく。

(3つの地域づくりと「我が事」の意識の醸成)

- これら3つの地域づくりの取組の方向性、すなわち、
 - ・「自分や家族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広がる地域づくり
 - ・「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取組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
 - ・「一人の課題から」、地域住民と関係機関が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気づきと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり

という方向性は、互いに影響を及ぼしあうものということができる。「我が事」の意識は、その相乗効果で高まっていくとも考えられる。

- 例えば、主体的、積極的な姿勢で様々な取組を行っている地域では、一人ひとり福祉的な課題にそれほど強くコミットしていなくても、取組の中や築いた人間関係の中で、課題が生じることを未然に防いだり、一人の課題に早期に気づいたりできる可能性もある。

一方で、一人の課題の解決を図るために、様々な人と話をし、居場所をつくったり、働ける場を見つけたりする中で、それまで関心がなかった人や団体、企業に出会い、取組が広がっていく可能性がある。

(専門機関、包括的な支援体制への連携)

- さらに、地域住民から見えてきた課題のうち、専門機関や包括的な支援が必要な場合には、身近な地域のなかで留まらず、広域の適切な機関につなげていく仕組が求められる。

- 行政や専門機関は、そうした地域住民と連携したり、必要な後方支援をしていくことで、包括的な支援体制をつくっていくことが必要である。

(3) 「くらし」と「しごと」を支える

- 私たちは、少子高齢化の進展、人口減少、一人暮らし世帯の増加、非正規雇用の増加、生涯未婚率の増加など、生活をめぐる環境が大きく変化する中で暮らしていかなければならない。

生活していく上で生じ得る課題は、介護、子育て、障害、病気等にとどまらず、住まい、就労を含む役割を持てる場の確保、教育、家計、そして孤立など、いわば「くらし」と「しごと」の全般にまで及ぶ。

こうした本人や世帯の課題を「丸ごと」受け止めるためには、本人や世帯を「制度」の視点から見のではなく、本人や世帯が抱える様々な困りごとのみならず、強みや思いから必要な支援を考えていくことが必要である。

本人や世帯の「くらし」と「しごと」を「丸ごと」支えていくこと、それを地域づくりとして行っていくことが、今後の福祉施策の中で重要である。

- 介護、子育て、障害など、各分野で制度的な対応を不断に進めていくことは当然であるとしても、必ずしも制度の充実だけで安心した生活を築くことができるわけではない。

また、各分野の制度において福祉サービスを充実させることで、結果的には、支えられながらも他の誰かを支える力を発揮する機会であるとか、地域のつながりの中で困りごとを支えあう土壌であるとか、サービスの対象にならない課題や地域全体の課題にも目を向けていくという行政や福祉関係事業者の姿勢を、弱めてきたという側面があることも認識することが必要である。

重要なのは、「人」と「資源」の力を結び合わせて分野別の制度をつなぎ、また各分野の制度の狭間の問題をどのように解

決していくかである。どの分野の相談支援機関にいたとしても、生活課題の全体性、問題の総合性、多分野との連携、地域とのつながりといった視点は常に有していなければならない。

(4) 従来の福祉の地平を超えた次のステージへ

- (2) や (3) の取組は、従来の福祉の地平を超え、「次のステージに上がる」ことを意味する。

こうした取組を進めることで、全ての人たちが安心して暮らしつづけられる地域の持続可能性、かつ多様な人たちが存在する地域社会で相互に支え合うことが出来る共生文化の創出、そうしたことを可能にする地域包括支援体制の構築につながる。

(5) この中間とりまとめについて

- 当検討会では、本年10月4日の第1回以降計4回にわたり、ニッポン一億総活躍プランの「地域共生社会」の項目に掲げられている該当部分に沿い、検討を重ねてきた。

そして、「我が事・丸ごと」を今後の福祉改革を貫く基本コンセプトにしていくという考え方のもと、平成29年の介護保険制度の改正が行われるのに先立ち、中間的とりまとめを行うこととした。

2 各論

(1) 住民に身近な圏域での「我が事・丸ごと」

(「我が事」の地域づくり)

- 目指すべき地域の在り方は、「どのようなところに住みたいか」「安心して住み続けるために、どんな課題を解消していきたいか」という視点から、住民自身が中心となって関係機関と

協働しながらつくりあげていくものである。そうしたことを、地域で話し合える土壌や関係性が重要であり、そうした協議の場の確保やプロセスが必要である。その際、福祉以外の分野とも連動していくことが重要である。

- 地域住民の立場や意識も様々である。何らかの働きかけをきっかけに、住民が地域における様々な取組に関わることで、「楽しい」「やりがいがある」と思えるような経験をしたり、当初疎外感を感じていた（アウェイ）地域が、やがて自分のまち（ホーム）に変わっていくといった経験を通じて、地域のことを「我が事」としてとらえる環境もできてくるのかもしれない。
- また、同じ地域に住む人どうしの中で「困っている人」「深刻な状況にある人」が把握された場合であっても、見て見ぬふりをしたり、誰かにまかせようと思うのではなく「自分たちでなにかできないか」と思える意識は、ソーシャルワークの機能を果たす者の働きかけにより、一つの課題に対して地域住民も一緒に解決していく過程を繰り返し、気づきと学びを促すことで、作り上げられるものである。
- その土台として、幼少期から地域福祉に関心を促し、地域活動への参加を通して人間形成を図っていく福祉教育が必要である。就学前から義務教育、高等教育といったそれぞれの段階で地域貢献学習（サービ斯拉ーニングやボランティア活動）などに積極的に取り組み、福祉意識の涵養と理解を深めていくことが大切である。またこうした地域福祉の学びは生涯学習の視点からも取り組んでいかなければならない。

また、時として、地域の人だからこそ、問題を隠しSOSを発することができないこともある。問題が深刻化して初めて表面化することもある。自分の困り事を地域に伝えたり、助けを求められるようになるための福祉教育も大切である。
- こうした他人事を「我が事」に変えていくような働きかけを

する、いわば地域にとっての「触媒」としてのソーシャルワークの機能が、それぞれの「住民に身近な圏域」に存在していることが必要である。その際、自治体が主導して単に有資格者を「配置する」という形ではなく、また特定の福祉組織に限定するのではなく、自治体は支援する立場に回りつつ、地域で誰がその役割を担うのがふさわしいか、関係機関がどう連携してその機能を果たすのかなどを協議して決めていく過程が重要である。

- 例えば、介護保険制度の地域支援事業における生活支援コーディネーターを活用し、活動の範囲を高齢者だけではなく、全ての世代の人を対象に拡大していくことも、方法の一つとして検討できる。
- また、受け手側が支え手側になる取組として、例えば高齢者が支え手として主体的に通いの場づくりや子どもの集まる場所づくり等を行う場合にも、市町村は、地域支援事業の「介護予防」の事業としてその活動を支援する等の取組を推進していくことが必要である。
- 地域住民が「我が事」と捉え、課題の早期発見につなげるためには、課題を抱えた人だけでなく、誰もがお茶を飲みながら世間話をしたり、気軽に立ち寄ることができる居場所や、住民や専門職が話し合ったり、それを通じて新たな活動が生まれることが期待できる地域の活動拠点をつくることが重要である。
そのような場づくりをどうサポートするかを、自治体として検討する必要がある。

(「丸ごと」の地域づくり)

- 表に出にくい深刻な状況にある世帯に早期に気付くことができるのは民生委員・児童委員や自治会なども含めた地域住民であり、それは住民でなくてはできないことである。

そうした気付きを円滑に専門的な支援につなげられる体制がなければ、住民は、自ら解決するか、気になりながらも声をあげることができないまま黙っているしかなくなってしまう。従って、「住民に身近な圏域」の中で、住民が直面している、あるいは住民が気付いている課題に対して、「複合課題丸ごと」、「世帯丸ごと」、相談する先が分からない課題でも「とりあえず丸ごと」受け止める機能をつくる必要がある。このことにより、「安心して見つけて解決すること」ができる地域になる。

- また、こうした仕組みがあることで、地域に根付き、住民のニーズを把握してつないでいくことを役割とする民生委員・児童委員の精神的な負担を和らげることにつながり、より積極的に活動することが可能となる。
- 「住民に身近な圏域」には、地域住民を主体とする地区社協があったり、市区町村社協の地区担当が配置されていたり、地域包括支援センターや障害者の相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業の実施事業所といった福祉各制度に基づく相談機関があったり、地域に根差した活動を行う社会福祉法人やNPO法人があったりする。こうした機関で、あるいは相互に連携しながら、それぞれの機関が直接担当している分野だけではなく、「丸ごと」の相談を受け止める場を「住民に身近な圏域」に設けていくべきである。
- その際に、おおむね中学校区単位で専門職が配置されている機関である地域包括支援センターを活用して、対象を高齢者に限定することなく、総合相談支援の窓口として展開している事例もあり、「丸ごと」受け止める場としての機能を果たしていくことも期待される。
(参考3参照)
- この場合の「住民に身近な圏域」は、最大でも小学校区域で

ある、合併や統廃合で小学校区域が大きくなっている地域では自治会単位である、等、地域の実情に応じて異なるが、いずれにしても、「我が事・丸ごと」の体制を作る際の圏域の設定には、地域住民が決めていくプロセスがあることが必要である。

その際、介護保険事業計画の圏域や、障害福祉計画の圏域など既存の計画等における圏域設定との関係も、地域福祉計画の上で整理していくことが有効である。

(2) 市町村における包括的な相談支援体制

- 「住民に身近な圏域」にある「丸ごと」の相談を受け止める場は、自らあらゆる課題を解決する負担感を負うことなく、明らかになった課題に寄り添いながら、適切な機関につないでいくことが必要となる。特に、多様な、複合的な課題については、高齢、障害、子どもといった福祉関係だけではなく、医療、保健、雇用・就労、司法、産業、教育、家計、権利擁護、多文化共生など多岐にわたる分野で、市町村単位、ときには都道府県単位の専門機関も含めた多機関が協働する体制の中で、解決方法が考えられるべきである。
- 「丸ごと」の課題に対応しようとするれば、制度の狭間の問題にぶつかることがあるが、その解決には、関係機関どうしが連携するだけではなく、(1)における体制と連携しながら、地域住民と協働して新たな社会資源を見つけ出したり、必要に応じて制度等をつくり出すことが必要である。
- このため、基本的には市町村をベースとした(地域の実情に応じて、それより大きいことも、小さいこともありうる)、多機関の協働による包括的な相談支援体制が構築されるべきであり、こうした体制が構築されるためには、協働の中核の役割を担う機能が必要である。
- 生活困窮に関わる課題に関しては、生活困窮者自立支援制度

における自立相談支援機関の支援員が協働の中核の役割を担っている。

(*) 自立相談支援機関に関しては、制度施行からまだ期間が経っていないこと、現時点では取り組み状況に地域差がみられること等から、さらなる取組の推進が図られるべきであり、「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」(平成 28 年 10 月～。座長：宮本太郎中央大学教授)において、施行後 3 年後見直しについて検討が進められている。

○ さらに、生活困窮者自立支援制度における自立相談支援機関が設置されていない自治体やそれ以外の課題に対しては、平成 28 年度から、厚生労働省において「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」が実施されており、現時点で全国 26 自治体において取組が行われている。この事業の進展を注視しつつ、こうした取組について、制度として確立していくことも含め、どのように全国展開していくべきか検討すべきである。

○ この事業では、協働の中核の役割を担う「相談支援包括化推進員」を、機関を定めずいずれかの機関に配置することを求めている。「相談支援包括化推進員」は、複合的な課題を受け止め、多機関協働の中でチームとして解決策を検討し、時には新たな社会資源の創出を行うものであり、ソーシャルワークとしての知識・経験をベースにした専門職であるとともに、多くの関係者から信頼されるに足る人材であることが必要である。「相談支援包括化推進員」を配置する機関も、丁寧なプロセスを経て、地域においてふさわしいと認められた機関であることが必要である。

26 自治体でも実際にそのような考え方のもとに配置されており、例えば、福祉関係の機関だけではなく、地域の実情に応じて病院のソーシャルワーカーも協働の中核を担う機能として考えることが可能である。

(*) 26 自治体では、生活困窮者自立支援制度の自立相談支援

機関、地域包括支援センター、社会福祉協議会、社会福祉法人、医療法人、NPO、行政と、様々な機関に置かれている。

- なお、医療的ケアが必要な子どもなど高度な専門性が必要となる課題や、DV、刑務所からの出所者、犯罪被害者や戸籍に関わる課題など声を上げると地域では排除の対象になりかねない課題、身近な地域では特段の配慮が必要な課題などに対しては、しっかりと受け止められる仕組みを別途広域的に作っていくことが必要である。
- 現在ある様々な「協議の場」、「コーディネートの機能を担う人」について、一度整理を行い、それぞれがより効果的に役割を果たせるように、市町村が地域特性を踏まえて関係者との調整の上、再編成することも考えられるし、財源を柔軟に運用できることも必要である。

(3) 地域福祉計画等法令上の取扱いについて

(地域福祉計画)

- 現行の地域福祉計画は、福祉サービスの適切な利用の推進、社会福祉を目的とする事業の健全な発達、地域福祉に関する活動への住民の参加に関する事項が記載事項とされているが、当検討会で検討している「我が事・丸ごと」の体制整備についても記載事項として明確に位置付けるべきである。
- また、地域福祉計画は、社会福祉法では、策定は任意とされながらも、7割の自治体で策定が行われており、「我が事・丸ごと」の体制整備をすべての自治体で促進するためにも、任意から義務化するべきである。
- さらに、地域福祉計画の策定に関係者の意見が反映されるこ

とや、単に策定されるだけではなくPDCAの手続きが適切に踏まれることが重要であり、こうしたことも明確に規定すべきである。

- 地域福祉計画は多分野の計画を横断的総合的に統合する、いわば「上位計画」として位置づけるべきである。さらに、その内容が市町村の総合計画の中に盛り込まれていくことが必要である。
- なお、地区単位での住民の地域福祉活動を計画化したり、社会福祉法人等の民間組織・団体の地域福祉活動を計画化し、これらと地域福祉計画を連動させていくことも求められる。

(地域福祉の考え方)

- 地域福祉に関しては、平成12年の社会福祉基礎構造改革における社会福祉法の改正で、地域福祉の推進の規定を設ける等の対応が行われているが、地域福祉の対象、考え方の広がりを反映できる内容にすべきである。
- 具体的には、社会福祉法第4条（地域福祉の推進）では、「福祉サービスを必要とする地域住民」について、「地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」とされている。しかしながら、
 - ・ 支援が必要な課題とは、「福祉サービスを必要とする」だけでは狭義であり、前述のとおり、介護、子育て、障害、病気等にとどまらず、住まい、就労を含む役割の場の確保、家計、教育、そして孤立などにまで及ぶ。こうした、従来の福祉サービスの枠組みを超える支援が必要な人も含まれるべきである。
 - ・ また、それらの人たちは、あらゆる分野の活動に「参加す

る」だけでなく、「ニッポン一億総活躍プラン」にあるとおり、「支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成」する主体であるべきである。

（守秘義務に伴う課題）

- 住民主体の課題把握や解決にあたり、例えば、地域住民から課題を聞きとった民生委員・児童委員や地域包括支援センターの職員等の守秘義務を有する者が、専門機関等と話し合っ解決策を検討し、（守秘義務を有していない）住民の協力も得ながら取り組んでいこうという場面で、住民との間で個人情報共有することが難しいという課題が指摘されており、法制的な対応を含めて検討すべきである。

（４）自治体、国等の役割について

（自治体の役割）

- 自治体は、（１）、（２）で示した体制をつくっていくことに、最終的な責任を持つとともに、地域の実情に応じた体制をつくるために関係者との間で必要な機能について共通認識を持てるような働きかけをすることが必要である。
- （１）、（２）で示した内容は、何らかの機関を設置するといった画一的なものではなく、地域、市町村において必要となる機能を示したものである。従って、それらを実際にどのような形をつくっていくかは、自治体によって様々な方法が考えられる。「他人事を「我が事」に変えていくような働きかけをする機能」、「「丸ごと」の相談を受け止める場」、「協働の中核を担う機能」を同一の機関が担うこともあれば、別々の機関が担うこともあり得る。

重要なのは、こうした機能が必要であることについて、地域の関係者が話し合う等のプロセスを通じて共通認識を持つことである。このために、地域福祉計画策定のプロセスを活用することも有効である。

- 自治体においては、身近な圏域どうしあるいはそれぞれの圏域内における住民どうしが地域の実情を共有し、相互の学び合いによる取組の進化を促進するため、きめの細かい圏域ごとの人口や生活の状況のわかりやすいデータ整備が求められる。
- また、関係機関において「丸ごと」の相談体制を目指していく中で、自治体の組織においても「丸ごと」に対応できる体制を作っていく必要がある。福祉分野における横断的な体制だけではなく、保健師が地区担当であった頃の利点を再評価しながら保健分野も含めて全庁的に、包括的な相談が実施可能となるような体制の構築に向け検討していくべきである。
また、子どもを通じて様々な課題に直面している学校と連携することも重要である。
その際、分野ごとの施策をライフステージに応じて切れ目なくつないでいくことが大切である。
また、地域福祉として統合化して企画ができる機能が必要である。
- こうした市町村の取組を支援する観点からも、都道府県の役割は重要であり、都道府県地域福祉支援計画の策定を推進することが大切である。

(国の役割)

- 国においては、「我が事・丸ごと」を、平成 29 年の介護保険制度の改正以降の一連の福祉の制度改革を貫く基本コンセプトに位置づける、との考え方のもと、必要な措置を順次、早急に講じるべきである。

- また、国においては、(1)、(2)で示した内容について、「地域で自由に決める」ことを強調し、自治体に委ねてしまうのではなく、なぜそのような機能が必要なのか、各自治体で丁寧に話し合うような支援をしていくことが必要である。
- 国においては、自治体を超えて地域力強化に関連した成果や課題および解決手法の共有化を図るため、身近な圏域ごとの基礎的なデータや取組事例および成果等が幅広く共有される体制づくりに取り組むべきである。
- 「我が事・丸ごと」を実現するためには、制度横断的な知識を有し、アセスメントの力、支援計画の策定・評価、関係者の連携・調整、資源開発までできるような、包括的な相談支援を担える人材育成に取り組むべきである。
また、ソーシャルワーカーの養成や配置等については、国家資格として現在の養成カリキュラムの見直しも含めて検討すべきである。人材の確保や定着についても、必要な措置を講ずるべきである。
- 全国的に、(1)、(2)で示した体制をつくっていくに当たっては、分野ごとに財源が分かれていることを踏まえると、柔軟な財源の活用や、別途の財源についての議論が必要であり、国においては、財源のあり方についても、具体的に検討を進めるべきである。

(社会福祉法人等の役割)

- 社会福祉法人は、その専門性と地域における信頼感、存在感を生かし、高齢、障害、子どもといった対象を問わない相談を行うこと、住まい、就労等の面で既存の福祉サービスにはない取組を行うこと、地域における福祉課題への対応について勉強会を行うことなど、改正社会福祉法で位置付けられた地域にお

ける公益的な取組の枠組みも活用しながら、我が事・丸ごとの地域づくりに取り組むことを促進するべきである。

- 地域住民、福祉以外の分野に関わる団体や企業の幅広い活動につなげていくため、社会福祉協議会の役割は重要である。特に、ボランティアセンターは、ボランティアを通じたまちづくりのためのプラットフォームとなる「まちづくりボランティアセンター」（仮称）へと機能を拡充させて、関係機関と協働していくことについて、検討する必要がある。

（５）寄附文化の醸成について

- 寄附文化の醸成にあたっては、共同募金（特定テーマ募金の推進）、安心生活創造事業で行われた自主財源確保のための取組、ソーシャル・インパクト・ボンド、社会福祉法人の地域公益的な取組などが期待される。これらの取組に加えて、クラウドファンディングや地域通貨なども含め、多様な寄附のあり方を検討していく必要がある。
- こうした地域福祉を推進する財源を考えるとすることは、資金確保というだけのことではなく、官民協働という過程を大切にすること、これまで地域福祉に関心が薄かった人たちにも関心を喚起すること、また事業評価、成果を「見える化」することで、より効果的な対策を考えていけることなどの利点が多い。今後の地域福祉の推進にあたって、積極的に導入を検討していく必要がある。このため、共同募金については、使い道や期待される成果を明確にして募集するテーマ型募金を広げるなど、寄附者により納得が得られる仕組みを普及させることが求められる。
- 考えられるさらに幅広い方法等については、今後具体的に検討することとしているが、以下の事項については共通認識があった。

- ・ 単に不足する資金を集めるだけでなく、地域で何が課題か話し合い、そのための資金を皆で出し合うことが、「我が事」のきっかけとなることを再認識することが必要。
- ・ 寄附という枠組だけでなく、金銭以外も含めた様々な資源を発見していく姿勢が求められる。

3 終わりに

- 「我が事」の地域づくりは、決して地域住民に解決のすべてを委ねることではない。例えば、表に出にくい大変な状態にある世帯に気づくこと、主体的、積極的な地域づくりの取組を行う中で課題が生じることを未然に防げる地域をつくること、必要とされる場（就労等の場）を見出したり、見守りや声かけも含めた孤立の解消を図ったりすることは、住民だからこそできる取組であり強みが活かされる取組である。また、「我が事」の地域づくりは、生活の張りを生んだり、住民に生きがいをもたらすなどの効果があり、結果として住民にとって欠かすことのできないものとなる。このようなひとつひとつの取組が、住民の生活を豊かにし、その集積が地域力を高めていく。こうした取組と、公的な支援体制が協働して初めて、安心して暮らすことができる地域になると考えられる。
- 本検討会では、この中間とりまとめを道標として、今後も、福祉の地平を超えた次のステージを実効あるものとするための検討を進めていく。

◆参考1：ニッポン一億総活躍プラン（平成28年6月2日閣議決定）

（一億総活躍社会の意義）

少子高齢化の流れに歯止めをかけ、誰もが生きがいを感じられる社会を創る。人生は十人十色であり、価値観は人それぞれである。一億総活躍社会は、女性も男性も、お年寄りも若者も、一度失敗を経験した方も、障害や難病のある方も、家庭で、職場で、地域で、あらゆる場で、誰もが活躍できる、いわば全員参加型の社会である。

これは単なる社会政策ではなく、究極の成長戦略である。全ての人々が包摂される社会が実現できれば、安心感が醸成され、将来の見通しが確かになり、消費の底上げ、投資の拡大にもつながる。また、多様な個人の能力の発揮による労働参加率向上やイノベーションの創出が図られることを通じて、経済成長が加速することが期待される（包摂と多様性による持続的成長と分配の好循環）。

（地域共生社会の実現）

子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。また、寄附文化を醸成し、NPO との連携や民間資金の活用を図る。

◆参考2：「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）
（「具体的な施策」部分（抄））

- ・地域包括支援センター、社会福祉協議会、地域に根ざした活動を行うNPOなどが中心となって、小中学校区等の住民に身近な圏域で、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりを支援し、2020年～2025年を目途に全国展開を図る。その際、社会福祉法人の地域における公益的な活動との連携も図る。
- ・共助の活動への多様な担い手の参画と活動の活発化のために、寄附文化の醸成に向けた取組を推進する。
- ・育児、介護、障害、貧困、さらには育児と介護に同時に直面する家庭など、世帯全体の複合化・複雑化した課題を受け止める、市町村における総合的な相談支援体制づくりを進め、2020年～2025年を目途に全国展開を図る。

◆参考3：「丸ごと」受け止める場の例

(例1) 豊中市

- ・市の地域福祉計画に基づき小学校区ごとに設置した「校区福祉委員会」(地域住民が活動の中心)において「福祉なんでも相談窓口」(市委託事業)を設置し、ごみ屋敷など、把握した課題を地域住民とともに解決を図る。社会福祉協議会(生活困窮者自立支援制度の自立相談支援の委託も受ける)のCSW(市内7圏域に2名ずつ配置)が、ワンストップで専門的観点からサポート。公民協働で支え、さらに解決の仕組みづくりを行う。

(例2) 藤沢市

- ・市民センター・公民館を中心に13地区の特性を活かし、全世代・全対象型の「藤沢型地域包括ケア」を目指す。生活困窮者自立支援事業の直営による行政の地域生活支援窓口「バックアップふじさわ」と、社会福祉協議会への委託による「バックアップふじさわ社協」の相談支援員及びCSWが連携し、複合的課題に対し、地域の中で関係機関等と総合的・包括的に対応できる体制を整備。平成28年度：CSWは3地区でモデル実施。

(例3) 名張市

- ・複合的な生活課題(高齢者、就労支援、子ども、健康、障害者、空き家、DV、自殺、生活困窮者、消費者被害、認知症、難病、教育、子どもの貧困等)を抱える人の相談に、地域包括支援センターがワンストップ窓口として機能するよう体制を整備。(ランチを拠点とした市内15か所の相談窓口)

直営の地域包括支援センターに配置されたエリアディレクターが地域の課題を検討する各種会議等を通じて、関係機関のネットワーク(エリアネットワーク)の強化を促進する。

※CSW：コミュニティ・ソーシャル・ワーカー