



研究報告書

2013.3

平成24年度 市民研究報告書

地域コミュニティは地域資源、社会資源のコーディネートで再生するか
～地域包括支援センターと市民活動団体、NPOとの連携は可能か～

目次

I 概要編

II 本編

序章

(1)はじめに	1
(2)行政と NPO との関係に見る現状と課題	1
(3)コミュニティ再生の動き	3
(4)地域におけるコーディネーターの重要性	5

第1章 地域包括支援センターの役割と機能

1-1 「高齢者保健福祉推進 10 ヶ年戦略」(ゴールドプラン) による制度化	6
1-2 介護保険で変わった名称と新しい役割と機能	7
1-3 期待される保健・医療・福祉のワンストップサービス	8
1-4 地域包括支援センターは人材育成の場	9
1-5 居宅介護支援員に対する支援業務	10
1-6 介護予防、生活支援システムの総合調整	10
1-7 地域ケア会議の実施	11
1-8 権利擁護センターとの連携	12
1-9 高齢者の実態把握	13
1-10 介護保険外サービスを含んだケアプラン作成	14

第2章 地域資源、社会資源とは

2-1 ボランティア組織、NPO 団体 (インフォーマルな地域資源)	15
2-2 自治会、商店街、商工会、同業者団体	16
2-3 医療施設、福祉施設、介護施設、介護サービス事業者	16
2-4 その他の事業所 (社会貢献活動を実施している企業)	17

第3章 インフォーマルな地域資源の活動状況

3-1 NPO 団体	18
3-2 住民参加型在宅福祉サービス	18
3-3 生活支援サービス	18

第4章 地域包括支援センター (いきいき支援センター) へのアンケート調査

4-1 アンケート送付数と返送率並びに社協運営比	20
4-2 アンケート返送内容並びに聞き取り調査依頼	20

第5章 インフォーマル団体へのアンケート及び聞き取り調査

5-1 アンケート送付数と返送率並びに返送内容 (NPO 法人)	24
5-2 聞き取り調査内容 (NPO 法人)	27

5-3 社会福祉法人 名古屋市社会福祉協議会の事業	・ ・ ・ ・ ・	28
第 6 章 社会貢献活動企業の活動状況		
6-1 日本経団連 1 %クラブ加入企業	・ ・ ・ ・ ・	29
6-2 公益在団法人中部圏経済研究所主催 協働アイデアコンテスト	・ ・ ・ ・ ・	30
6-3 NPO 法人パートナーシップ・サポートセンター企画運営事業	・ ・ ・ ・ ・	30
第 7 章 社会貢献活動企業へのアンケート及び聞き取り調査		
7-1 アンケート送付数と返送率並びに返送内容（社会貢献企業）	・ ・ ・ ・ ・	32
7-2 聞き取り調査内容（社会貢献企業）	・ ・ ・ ・ ・	33
終 章		
(1) これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書	・ ・ ・ ・ ・	35
(2) 地域包括支援センターが抱える課題と解決策	・ ・ ・ ・ ・	35
(3) 社会貢献活動企業が可能な地域社会への貢献とは	・ ・ ・ ・ ・	35
(4) 地域においてコーディネーターとして NPO 団体等構成員の活動が重要	・ ・ ・	35
Ⅲ 参考文献・論文、参考資料		

概 要 編

平成 24 年度 名古屋都市センター市民研究報告書 概要版

地域コミュニティは地域資源、社会資源のコーディネートで再生するか

～地域包括支援センターと市民活動団体、NPO との連携は可能か～

市民研究員 天野宏道、後藤健太郎

序章

(1)はじめに

名古屋市が 2008 年度に行った市政世論調査では、近所づきあいは「顔があえばあいさつをする程度」が 4 割と最も高く、また、「地域の人々のつながりやまとまりが、薄れてきているのはその通りだが、時代の流れでやむをえない」との回答が 5 割以上となっています。その調査の中で「地域活動に参加したい」と答えた人は約 5 割で、最も関心の高い分野は「高齢者福祉」で約 3 割となっており、地域の助け合いの活動で必要なことは「一人暮らしの高齢者や高齢世帯への支援」が約 7 割と高い結果がでています。

今回の調査研究では、高齢者福祉の中核となる地域包括支援センター(いきいき支援センター)と市民団体などの社会資源と地域資源である社会貢献活動を行っている企業との協働に、NPO 構成員が調整役としての役割を担うことは可能なのかを調査・研究します。

(2)行政と NPO との関係に見る現状と課題

行政と NPO との関係における基本的な問題として、「自主性・独立性を旨とする NPO に、行政は支援策を講じるべきなのか?」、また「NPO も、行政に支援を期待すべきなのか?」という点が挙げられます。

「市民活動レポート」によれば、調査対象である市民活動団体の 81%の団体が行政の支援を必要と答え、支援事項として「活動に対する資金援助」が複数回答で 76.4%、続いて「活動や情報交換の拠点となる場所の確保・整備」が 49.2%、「活動に必要な備品や器材の提供」が 47.9%となっています。

(3)コミュニティ再生の動き

歴史的町並み保存・再生に関する、18 年間に及ぶ奈良での活動経験を踏まえて、木原勝彬氏は、まちづくりを「地域住民や NPO、そして行政との、相互の連帯と協力による日常的な実践活動で、地域の歴史・伝統・文化の継承とともに、歴史的環境や自然環境の保全・再生、住環境の向上、地域福祉、防災、教育、商業などの地域が抱える多種多様な問題や課題を総合的に解決し続ける、地域住民・NPO・行政との永遠の協働活動」と定義しており、そのような協働活動を通じて、安心・安全・安定した暮らしが世代を越えて保障され、信頼と活力がみなぎるコミュニティが再生産され続けて行くものと考えています。また、地域に対する愛着や一体感も、この実践活動を通じて自然に生まれ出るものと思われます。

(4) 地域におけるコーディネーターの重要性

筆者はこれまで、地域への所属をそれほど意識することはありませんでしたが、住んできた地域社会に向かって仕事をし、所属を「地域」とする「地域コーディネーター」の存在が重要と考えます。

地域コーディネーターは、職業や職種と捉えるのではなく、「地域の課題について自覚し、自らの立場や特技を生かしながら、地域の人や機関と連携し、解決に向けて表現、行動を起こす人」という捉え方をします。

つまり、地域においてある機能を果たしている人を地域コーディネーターと呼び、職業や所属組織関わらず、どんな立場の人でも、地域コーディネーターなりえるのです。

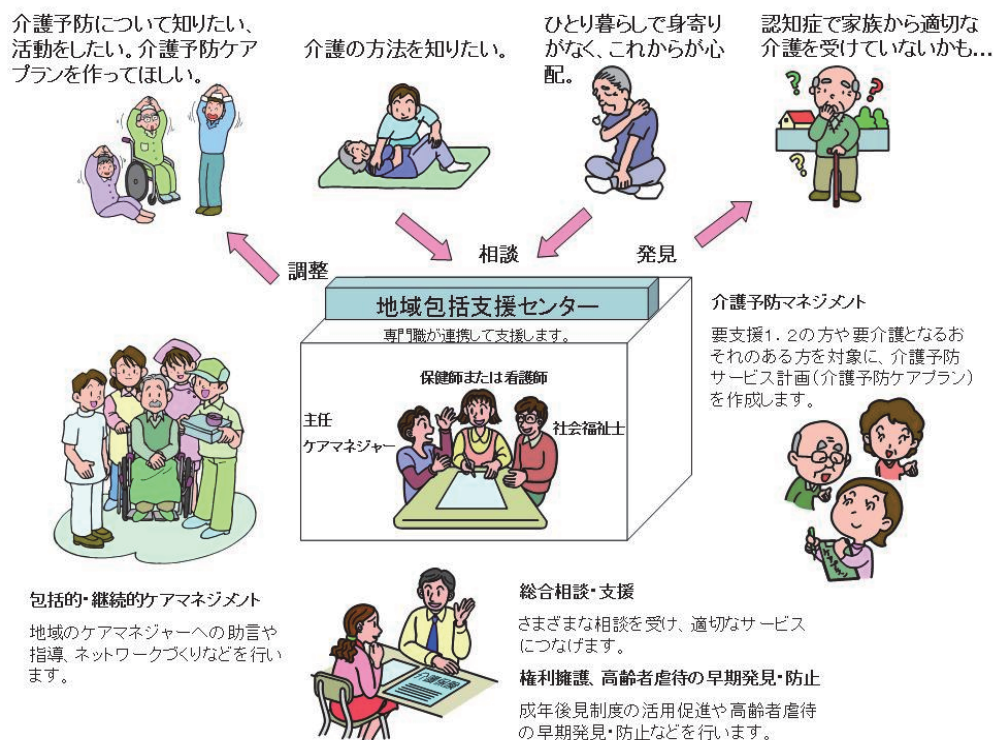
第1章 地域包括支援センターの役割と機能

地域包括支援センターが果たすべき役割と機能がどのような経緯で制度化され、介護保険制度導入によりどのように変化し、また一方で障害者福祉サービスが措置制度から支援費制度に移行したことで地域包括支援センターへの地域からの期待も高まっています。

地域における多様な高齢者のニーズを満たすには、公的なサービスだけでは限界があります。いまだに公的なサービスを「福祉のお世話」ととらえて拒む人がいたり、決められたルールに気苦労を感じたりする人もいます。

これらの公的なサービスの「すき間」を埋める役割として期待されているのが、

地域包括支援センターのワンストップサービス（全国地域包括支援・在宅支援協議）



住民によるインフォーマルな活動による支援です。例えば、介護保険施設では拒否された重度の認知症高齢者でも受け入れてくれる宅老所、高齢者ニーズの高い移送サービス（通院・買い物・イベント参加）や配食サービスなどです。

こうしたサービスの利用によって、高齢者が地域とつながり、地域の見守り活動としてかたちを整えていくことを意味し、ケアプラン作成にこれらのサービスを含んだ計画を取り入れ、地域包括支援センターの広報活動や地域ケア会議で紹介することで、住民の活動にも意欲がわき、相乗効果となって広がって行くことが期待できます。

第2章 地域資源、社会資源とは

地域コミュニティとは、住民一人ひとりが連携し助け合ってより安全で安心なまちづくりを目指す地域社会のことです。そして、地域の中には様々な活用できる資源があり、地域資源や社会資源と言われています。

(1) ボランティア組織、NPO 団体（インフォーマルな地域資源）

NPO は直訳すると非営利組織となり、「政府機関ではない民間の立場で活動を行う営利を目的としない団体」と理解されています。広い意味では社団法人も社会福祉法人も NPO と捉えることができ、これを「広義の NPO」といいます。それに対し「狭義の NPO」という場合は、特定非営利活動法人（NPO 法人）やボランテ

ィア団体などの市民活動団体を指します。

名古屋市では、2001 年に「市民活動促進基本方針」を策定し、市民活動を「狭義の NPO 活動」と説明しています。さらに 2011 年 12 月に「名古屋市市民活動促進基本方針」を策定し「狭義の NPO」について「NPO 法人やボランティア団体などの市民活動団体である」としています。

NPO 法人になるには、特定非営利活動促進法（NPO 法）で定められた活動分野のうちいずれかに該当する必要があります。なお、NPO 法改正によって、NPO の活動分野は従来の 17 分野から 3 分野加わり、20 分野となりました。

NPO 法は、阪神大震災の時、ボランティアの役割が高く評価されたことがきっかけになり、社会貢献活動の促進を目的に、ボランティアや市民団体でも法人化できるよう制定された法律です。ボランティア団体はこの法人格を取得していないというだけで、「営利を目的としないで、社会のために活動する」という点では同じです。

「非営利」とは、お金を稼いではいけないという意味ではありません。稼いだお金を関係者で分けてはいけないということです。会社やお店などは、出資者や株主で利益を分けることができますが、NPO の場合利益は活動のためだけに使われます。NPO の職員に給料やボランティアスタッフの交通費にあてるなどは、問題あ

りません。「非営利」だからといって、介護サービス料を得たり、品物や本などを販売したりすることが禁止されているわけではありません。

(2)社会貢献活動を実施している企業

社会貢献とは、法人または団体、個人による公益あるいは公共益に資する活動一般を意味し、はじめから社会に資することを目的として行う直接的な社会貢献と特定の事業や行為をすることが結果として社会貢献につながる間接的な社会貢献とがあります。何を以って社会に資するとかは具体的な事例にもより、明確な価値判断の基準、あるいは合意がないことも多く、しばしば、独善的な価値を含む場合もあります。

企業・団体など法人では、慈善事業または営利活動を通しての結果的な社会問題の是正、或いはボランティアへの援助、特定の慈善活動への人材資機材の供出、寄付などがあります。特に様々な分野の専門職に就いている専門家やそれに準じた能力を有する者が特定非営利法人においてボランティア活動を行い続けることは、特定非営利活動法人が活動を継続する上で重要であります。

特に今日では多分に広報や企業ブランド、企業イメージの側面もあるものの、営利企業が実施する特定の非営利活動への寄付や技術支援が企業の社会的責任の一環として普及しつつあります。

第3章 インフォーマルな地域資源の活動状況

地域の各種団体や NPO など多様な主体が、自ら地域課題を発見し解決するために、地域と行政が連携し、住民が主体となって地域課題に対応する協働のまちづくりが求められています。

(1)NPO 団体

インフォーマルな地域資源と呼ばれている「ボランティア団体と NPO 法人」の活動状況を確認すべく、名古屋市あるいは愛知県が設置している各種行政機関に出向き情報提供をお願いしましたが、住民参加型福祉サービスあるいは生活支援サービスを提供するボランティア団体の情報を入手することはできませんでした。

唯一、名古屋市市民経済局市民活動推進センターが発行している「なごや NPO 法人ガイドブック 2012」を入手し、特定非営利活動促進法の改正前 17 分野で分類された NPO 法人格を有する団体の活動状況は確認できました。

(2)住民参加型在宅福祉サービス

住民参加型在宅福祉サービスは、住民の思いを形にした住民自身による地域福祉活動です。サービスを利用する人も提供する人も同じ地域に住む住民同士「みんなで互いに助け合っていこう」という趣旨で行われています。また、そうした活動をしていくことで、普段は気づきにくい、あるいは薄れてしまったかのように見える地域の力を掘り起こし、高齢になりあるいは障害を持っても住み続けることのできる地域を拓いていくことにその組織の目的が

あります。何よりも参加している人びとのいきがいや張りのある生活につながっており、略して、「住民参加型（サービス）」あるいは「参加型（サービス）」ともいわれています。（住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会ホームページより）

(3)生活支援サービス

生活支援サービスとは、市民の主体性にもとづき運営されるものです。地域の要援助者個別の生活ニーズに応える仕組みを持ち、公的サービスに比べ柔軟な基準・方法で運営されますが、個別支援を安定的・継続的に行うためにシステム化されたものです。

近隣の自然な助け合い・支え合いも様々な形があります。地理的条件、人口、都市部か否か等地域によって違いがあります。ふれあい・いきいきサロンや各種の小地域ネットワーク活動は、社会福祉協議会等の地域福祉活動として蓄積がされていますし、見守り・支援活動として各地に定着しつつあります。（社会福祉法人全国社会福祉協議会ホームページより）

第4章 地域包括支援センター（いきいき支援センター）へのアンケート調査

地域包括支援センターは、介護保険という枠にとらわれずに、広い視点で地域のサービス資源を把握し、地域住民に橋渡しを行い地域で暮らす高齢者がいつまでも安心して生活していけるように支援する機関として、市町村から委託を受けています。

また、高齢者の生活や介護は、保健・医療・福祉のすべてに関わるため、総合的な

視点を持つ中立的な立場に位置する必要があり、住環境支援、生きがい支援、生涯学習支援という広範囲にまで機能するように期待されています。

地域包括支援センター（いきいき支援センター）は、「老人福祉法」によって明文化されていた「老人介護支援センター」の時から他のセンターとの総合調整を基幹型として、中立的な立場に位置する必要から社会福祉協議会（社協）が運営母体となっている事業所が多くなっています。名古屋市の場合には29ヶ所の内、17ヶ所が社協運営しており、社協運営比は57.6%で、残りは介護施設なども運営する医療法人あるいは社会福祉法人が運営しています。

アンケート返送事業所の課題解決策として認識されているように、地域住民や民生委員などとの顔の見える濃密な関係（ネットワーク）を築いていくためにもコーディネーターが必要ではないかと感じました。

また、地域ケア会議に参加しているインフォーマルな社会資源であるボランティア団体やNPO法人で介護保険外の支援サービス提供事業者は、確認できませんでした。

第5章 インフォーマル団体へのアンケート及び聞き取り調査

各NPO団体が外部から期待されている役割と機能を認識し、また、運営を継続して行く際の課題を自ら把握し、解決するための方策を実行するための方法は何かを再認識して欲しくアンケート調査を実施しました。

アンケート調査票は、「なごや NPO 法人ガイドブック 2012」で活動状況が確認でき、名古屋市内に主たる事業所を有し 17 分野の活動分野において「まちづくり」もしくは「保健」の活動分野で掲載のある団体をリストアップし、事業内容が介護保険事業あるいは障害者支援法に基づく事業のみを行っている事業者は除外しました。

介護保険事業を主たる事業としている法人や、自治体の指定管理者など行政からの受託収入が入ってくる法人は、運営上の課題がないとの回答が多く事業継続がうまくいっているようでした。一方で、利用者からの参加費や会費での運営に頼っている法人は、事業継続に困っているようです。

また、人材確保等も事業運営費の確保が困難である法人は課題として認識しているようであり、この辺りも外部からの支援を必要としているようです。

第 6 章 社会貢献活動企業の活動状況

(1) 日本経団連 1 % クラブ加入企業

一般社団法人日本経済団体連合会では、1 % (ワンパーセント) クラブを 1990 年 11 月に設立しました。1 % クラブの会員は、経常利益や可処分所得の 1 % 相当額以上を自主的に社会貢献活動に支出しようと努める企業や個人です。

1 % クラブでは、会員に対しては寄付や社会貢献活動に関する情報を提供するとともに、広く一般の方々に企業の社会貢献活動に対する理解を深めていただくための事業を行っています。また、企業やその社員と、市民活動団体をはじめとする NPO

(民間非営利組織) を結び付け、より有効な社会貢献活動を行うためのコーディネートも行います。

(2) 公益在団法人中部圏経済研究所主催協働アイデアコンテスト

公益在団法人中部圏経済研究所は、1966 年に設立された社団法人中部開発センターを前身としており、2009 年に財団法人中部産業活性化センターと合併し、財団法人中部産業・地域活性化センターに名称変更し、2011 年に財団法人中部空港調査会の航空・空港事業を継承、2012 年に公益在団法人に移行し、公益在団法人中部圏経済研究所に変更になりました。

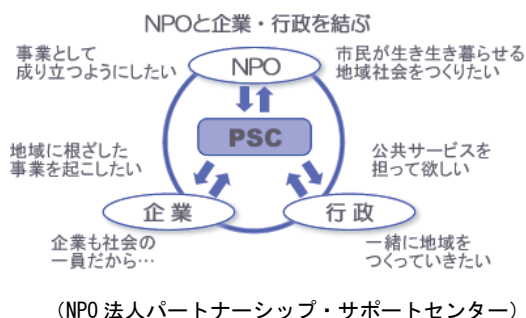
代表理事を一般社団法人中部経済連合会会長企業より迎え、理事には一般社団法人中部経済団体連合会専務理事あるいは名古屋商工会議所専務理事、一般社団法人長野県商工会議所連合会専務理事などが就任する法人です。

2012 年 10 月には同法人が主催する「第 7 回 企業&NPO 協働アイデアコンテスト」の最終選考会が実施され、会場審査員として筆者らが参加しました。

ミニ講演では、社会貢献活動企業の担当者が、寄付型から参画・協働型へというサブタイトルでお話をされて、社会貢献活動企業から求められている NPO とはどんなものか、意欲のある NPO からの提案を積極的に受け入れている等の話がありました。

そして、NPO 法人パートナーシップ・サポートセンターが、共催事業者として企画運営に携わっていました。

NPO と企業・行政を結ぶパートナーシップ



第7章 社会貢献活動企業へのアンケート及び聞き取り調査

社会貢献活動を積極的に行っている企業では、どのような活動が行われ、NPO 団体からどのような期待を持たれているのかが把握され、社会貢献活動に生かされているかを調査するために、アンケートを送付しました。

アンケート調査票は、「日本経団連1%クラブ加入企業リスト」で名古屋市あるいは近郊に主たる事業所を有する社会貢献活動企業、中部経済連合会加入企業で社会貢献活動に熱心と思われる企業、筆者らが経営者等と面識のあるロータリーやライオンズクラブなどに加入しており、社会貢献活動に熱心な企業に送付しました。

複数の企業からボランティア団体等の市民活動団体から直接働きかけがないので、どのように協働して行ったら良いかわからないと回答がありました。しかし、今までの支援は寄付行為などの金銭面での支援であり、教育担当者の派遣や定年退職を迎えようとする年代の人へのボランティア活動支援ということに前向きな企業もありました。

終章

(1) これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書

国の研究報告書が公表されたことで、さらに、住民の福祉活動を支援する地域活性化コーディネーターの役割について研究協議し、報告書として取りまとめた全国社会福祉協議会「地域福祉コーディネーターに関する調査研究委員会報告」では、地域福祉コーディネーターを住民と協働する個別支援ワーカーとし、地域住民とともに、地域の要援護者を支援し、課題解決を行い、さらには地域のネットワークや福祉システムをつくりあげる役割を担う専門職として位置づけています。

(2) 地域包括支援センターが抱える課題と解決策

地域包括支援センターは、介護予防やケアサービスの総合相談・支援窓口としての機能を果たすとともに、介護事業者が抱える困難事例への対応が求められています。一方、住民活動やインフォーマルネットワークとの連携については、制度上においては求められているわけではなく、困難な側面はありますが、住民活動やインフォーマルネットワークとの連携がなければ、その機能を生かすことが難しいということになります。

(3) 社会貢献活動企業が可能な地域社会への貢献とは

今までは NPO 団体や市民活動団体から直接働きかけの経験がないので、どの様に協働したら良いかわからなく、どの団体と

協働するのが良いか情報がなく、直接来られても困るという企業もありました。また、寄付などの金銭面での支援だけでなく、教育担当者を NPO 団体や市民活動団体へ派遣をしたり、定年退職を迎えようとする年代の人へのボランティア活動支援に前向きな企業もありました。

(4) 地域においてコーディネーターとして NPO 団体等構成員の活動が重要

地域コミュニティの中におけるコーデ

ィネーターの役割が重要となって来ると言えます。コーディネートという言葉に多くの人を率いたり、リーダーシップを発揮したりするイメージがあることから、「地域ファシリテーター（促進役）」や「地域触媒係」などの方が相応しい名前かもしれません。地域コーディネーターは地域の課題に向き合い、色々な人たちあるいは団体や企業あるいは行政と協働して、地域にある資源をフル活用しながら解決してゆくような触媒的な存在と言えます。

本 編

序 章

(1) はじめに

名古屋市が 2008 年度に行った市政世論調査では、近所づきあいは「顔があえばあいさつをする程度」が 4 割と最も高く、また、「地域の人々のつながりやまとまりが、薄れてきているのはその通りだが、時代の流れでやむをえないとの回答が 5 割以上となっています。その調査の中で地域活動に参加したいと答えた人は約 5 割で、最も関心の高い分野は「高齢者福祉」で約 3 割となっており、地域の助け合いの活動で必要なことは「一人暮らしの高齢者や高齢世帯への支援」が約 7 割と高い結果がでています。(資料-1 参照)

今回の調査研究では、高齢者福祉の中核となる地域包括支援センター（いきいき支援センター）と市民団体などの社会資源と地域資源である社会貢献活動を行っている企業との協働に、NPO 構成員が調整役としての役割を担うことは可能なのかを調査・研究します。

(2) 行政と NPO との関係に見る現状と課題

行政と NPO との関係における基本的な問題として、「自主性・独立性を旨とする NPO に、行政は支援策を講じるべきなのか?」、また「NPO も、行政に支援を期待すべきなのか?」という点が挙げられます。『市民活動レポート』によれば、調査対象である市民活動団体の 81%の団体が行政の支援を必要と答え、支援事項として「活動に対する資金援助」が複数回答で 76.4%、続いて「活動や情報交換の拠点となる場所の確保・整備」が 49.2%、「活動に必要な備品や器材の提供」が 47.9%となっています。

また、自治省の民間非営利活動研究会の『地域づくりのための民間非営利活動に対する地方公共団体のかかわりの在り方に関する研究報告』(1997 年 3 月)によれば、全都道府県、全政令指定都市、各都道府県内の市区町村 6 団体に対するアンケート調査でも、自治体からの補助金などによる助成を受けている割合が全体の 83.8%、基金による助成が 44.4%の割合となっています。また、民間非営利団体を支援するためのボランティアセンター等の開設状況を見ると、55.3%の自治体が既に開設しており、開設予定を加えると 66.5%になります。

アンケート結果からは、「行政に支援を求める NPO の意向が強いので、行政も NPO の自主性を損なわない形で支援すべきである考え、補助金の給付やボランティアセンターの設立などの支援を既に行っている」とも読み取れますが、現状のほとんどの行政は、NPO を十分に理解しているとは言えません。

むしろ、NPO を行政施策遂行のための対象、あるいは行政管理の対象としてしかみていなかったり、政治的裁量や温情で、市民活動団体に補助金を出したりしているケースが多いかと考えます。もちろん、個人レベルで積極的に NPO 活動に参加し、NPO を理解し、評価しようと努力している行政職員が増えてきているのも事実です。しかし、NPO に対する行政システム総体としての認識や評価は相当に低いということを念頭に置くべきです。

それよりも、NPO 側の行政依存の方が問題と考えます。依存心が強い割には、多くの NPO は、今までほとんどといっていいほど、行政との間で定常的な関係構築を怠ってきたのは事実です。これでは、行政に NPO を理解せよといっても無理な話です。NPO と行政との関係は、極端に言えばお互いを利用し合う、一時的・表層的な関係でしかなかったのではないかと考えます。それ以外の関係は、反対する側される側という、対抗・否定的関係であったといえます。

しかし、NPO の存在意義や社会的認知は、他のセクターである行政や企業との関係づけにかかっていると看做え、世間は、NPO が行政・企業とどういう関係を結んでいるのか、対等に渡りあっているのか、行政が NPO を頼っているのか、また、NPO が行政や企業を巻き込んでいるのか、というような具体的な姿を通してしか NPO を理解出来ないし、また力量を認めないのではないかと考えます。

塩原勉氏は、「社会変動と自己組織性」の中で「ポスト近代への移行過程において、非公式セクター（民間非営利セクター）は公式セクター（行政セクター・企業セクター）に取って替わることはない」とする一方で、「非公式セクターからの対抗的インパクトによって公式セクターの変容と再編がすすみ、ひるがえってそれがフィードバックされて非公式セクターの変容と再編が進むであろう」と述べており、NPO から行政への積極的な働きかけが必要だといえます。公共活動のパートナーとして行政との対等な関係を構築できるか、また、公共活動の最適な役割分担を行えるかどうか、NPO の将来を大きく左右すると考えます。

そうした意味でも、市町村などの基礎自治体と NPO との協働が重要になってきます。協働とは、「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系である」（荒木昭次郎『参加と協働』）とされており、より積極的な意味を加えて、「行政と NPO との共通目的を達成するために、お互いの立場を尊重した対等の関係で共同事業を行い、それを通じてお互いの組織や活動内容の刷新・向上をはかるための、改革を前提とした行動原理」と定義づけています。

信頼で結ばれた、緊張感ある対抗関係を前提に、「共に学び」・「共に育ち」・「共に変わる」がお互いの行動原理で、上下の下請け関係や、癒着関係であってはならないという考え方は、

そこで、現在進められつつある地方行財政改革、地方分権の推進などを含めた総合的な自治体改革と、協働との関連性が当然に考慮されなければなりません。つまり、共通認識として、自治体の財政縮減や、官僚的組織の硬直性などによる公共財・サービスの量的・質的両面からの限界を、NPO を中心に地域住民がカバーしなければ、コミュニティにおける生活の安定や社会保障の維持も不可能になります。

また逆に、NPO が公共サービスを分担しなければ、行政のスリム化も実現出来ないという考え方がお互いの了解事項でなければなりません。そのうえに、「コミュニティレベルで

の、住民・NP0 イニシアチブによる住民自治の可能性に挑戦しよう」という共通目標の設定もされている必要があります。

(3) コミュニティ再生の動き

歴史的町並み保存・再生に関する、18年間に及ぶ奈良での活動経験を踏まえて、木原勝彬氏は、まちづくりを「地域住民やNP0、そして行政との、相互の連帯と協力による日常的な実践活動で、地域の歴史・伝統・文化の継承とともに、歴史的環境や自然環境の保全・再生、住環境の向上、地域福祉、防災、教育、商業などの地域が抱える多種多様な問題や課題を総合的に解決し続ける、地域住民・NP0・行政との永遠の協働活動」と定義しており、そのような協働活動を通じて、安心・安全・安定した暮らしが世代を越えて保障され、信頼と活力がみなぎるコミュニティが再生産され続けて行くものと考えています。また、地域に対する愛着や一体感も、この実践活動を通じて自然に生まれ出るものと思われます。

上述の定義を踏まえると、①地域住民やNP0の自主・自立の精神、②地域の歴史・伝統・文化を保存・継承する活動を通じた地域アイデンティティの確立、③地域の問題・課題を総合的に解決していこうとする住民自治の視点、④行政との協働体制の確立、⑤コミュニティ再生に世代を越えて責任をもつという倫理観の5点がまちづくり活動の要件と考えられます。

NP0活動において「まちづくり」と言えば、福祉、国際交流、地球環境、教育などの活動とは区別されています。しかし、まちをつくるという言葉からしても、本来は地域に関わる総合的な活動が、例えば「まちづくり」を、「コミュニティ再生活動」と言い換えることで本質的な意味内容をこの言葉に込めることができます。

それでは、まちづくり活動の舞台であるコミュニティをどのようにイメージすればいいのでしょうか。日常生活における共同的な生活基礎単位であり、地方自治体政府と個人との中間領域における自治空間でもあり、また、社会・経済システム改革の基盤にもなりうる単位でもあります。そして、安心・安定した生活基礎空間をベースに、例えば、インターネットに象徴されるようなグローバルネットワークというコミュニティを越えた関係が、地域住民やNP0によって構築される開かれた世界がこれからのコミュニティだと言えます。一方で住民には、生活基盤となる空間領域意識の回復、そして開かれた多様・多重な関係性の構築が求められています。

わが国において、コミュニティが政策レベルでとりあげられたのは、1969年に国民生活審議会調査部会が『コミュニティ生活の場における人間性の回復―』を報告し、71年に自治省が『コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱』を発表するなど、モデルコミュニティ事業を展開するようになった60年代末から70年代初にかけてです。国民生活審議会ではコミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と定義づけています。当時は「審議会や行政官庁の動きだけでなく、

各政党の運動方針の中にも、コミュニティという言葉がさかんに出てくるようになった」（『現代のエスプリ—コミュニティ—』）というように、コミュニティブームが巻き起こっていました。大森彌氏はブームの背景を、「経済の高度成長の歪みと余慶が多くの人々の目を、地域生活のあり方と生活環境との点検に向かわせた時期に、タイミングよく提唱されただけに、ある新鮮な響きをもっていたことも否定できなく、コミュニティが、戦中体験の社会的記憶を覚醒しつつも、一つのブームたりえたのは、むしろ都市化と核家族化のゆえに、都市住民の日常生活上の必要と「新しい家郷の創造」を求める心情とに呼応しえたからであったといえよう」（地方自治研究資料センター『コミュニティづくり読本』）と述べています。

当時の自治省の「モデルコミュニティ構想」は、先導的、予備的な施策として、全国にモデルコミュニティ地区を設定して、住民と市町村が中心となって新しいコミュニティづくりのモデルをつくろうとするものでありました。特徴をあげれば、地区はおおむね小学校区、住民参加によるコミュニティ計画の策定、コミュニティ施設（コミュニティセンター、集会場、小体育館等）整備を中心とした近隣の生活環境整備、住民によるコミュニティ施設の管理運営、施設整備資金を住民から調達するためのコミュニティ・ボンド（コミュニティ施設整備債）の発行も盛り込まれていました。

しかし、「たたかう丸山」で有名な神戸市長田区丸山地区のはなばなしい住民活動がみられたものの、自治省の意気込みや関係者の期待とは裏腹に、いつしかブームは過ぎ去りコミュニティづくりは鳴りをひそめてしまいました。その間の事情を大森氏は前掲書の中で、「コミュニティ形成が、ひとたび中央政府の発案により地方自治体の施策として推進されると、ともすれば町内会などの既存の地域集団へ実体化されやすかったことは否めない。・・・コミュニティ施策が、いかにたやすく、既存の地域集団に吸収されやすいか、また行政による住民把握の媒介手段になりやすかったかの逆証でもあった」と述べています。

木原勝彬氏は、行政発意型・計画型・ハード整備型・地縁組織型・理念先行型のコミュニティづくりが、住民発意型・自然発生型・ソフトオリエンテッド型・ネットワーク型・実践型のまちづくり運動にとってかわられたと考えています。

まちづくり運動は、1973年の第一次石油ショック以降、急速に全国に広まりました。石油ショックの2～3年後に「地域主義」、「地方の時代」が提唱され、その考え方がまちづくり運動の思想的なバックボーンとなりました。地域主義とは、「一定地域の住民が、その地域の風土的個性を背景に、その地域の共同体に対して一体感をもち、地域の行政的・経済的自立性と文化的独立性とを追求すること」（玉野井芳郎『地域分権の思想』）でされています。運動の内容としては、例えば、地域の伝統文化・芸術・工芸の保存や継承に力を注ぐ活動であったり、歴史的な町並み保存・再生運動であったり、地場産業振興や特産品を開発して過疎の村を活性化させるための村おこし運動であったり、イベントによる地域の活性化など多彩な活動が全国的に展開されていました。

そして、活動の特徴としては、活動目的に共鳴する地域内外の人々による自発的・自主

的な活動としてはじまり、イベントを重視した試行錯誤的な実践活動を繰り返しながら運動を展開していくというように、行政発意のコミュニティづくりの性格とは対極をなすものでありました。

(4) 地域におけるコーディネーターの重要性

筆者はこれまで、地域への所属をそれほど意識することはありませんでしたが、住んできた地域社会に向かって仕事をし、所属を「地域」とする「地域コーディネーター」の存在が重要と考えます。

地域コーディネーターは、職業や職種と捉えるのではなく、「地域の課題について自覚し、自らの立場や特技を生かしながら、地域の人や機関と連携し、解決に向けて表現、行動を起こす人」という捉え方をします。

つまり、地域においてある機能を果たしている人を地域コーディネーターと呼び、職業や所属組織関わらず、どんな立場の人でも、地域コーディネーターなりえるのです。

コーディネートという言葉に多くの人を率いたり、リーダーシップを発揮したりするイメージがあることから、「地域ファシリテーター（促進役）」や「地域触媒係」などの方が相応しい名前かもしれませんが、地域コーディネーターは地域の課題に向き合い、色々な人たちあるいは団体と協働して、地域にある資源をフル活用しながら解決してゆくような触媒的な存在と言えます。

第1章 地域包括支援センターの役割と機能

本章では、地域包括支援センターが果たすべき役割と機能がどのような経緯で制度化され、介護保険制度導入によりどのように変化したか、また、障害者福祉サービスが措置制度から支援費制度に移行したことによる地域包括支援センターへの地域からの期待の高まりなどについて述べます。

1-1 「高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略」(ゴールドプラン)による制度化

介護サービスの供給体制の整備については、1989年12月に策定された「高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略(ゴールドプラン)」、および1994年12月にこれを全面的に見直した「新・高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略(新ゴールドプラン)」により推進が図られてきましたが、新ゴールドプランは、1999年度で終了することとされました。また、介護保険制度においては、全国の地方公共団体が、要介護者等の実態を把握し、将来の介護サービスの必要量を見込んで、介護保険事業計画を作成することとされており、1999年度中に、2000年度から2004年度までの5年間の計画期間とする計画が作成されました。

こうした状況を踏まえ、1999年12月に、新ゴールドプランの後の新たなプランとして、2004年度におけるサービス提供の見込量(図表-1)に基づき「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向(ゴールドプラン21)」が策定されました。(2000年度から2004年度までの5か年計画)

図表-1 2004年度における介護サービス提供の見込量(2001年度厚生労働白書より)

(訪問系サービス)		
区分	(新GP目標) 1999年度	2004年度
訪問介護 (ホームヘルプサービス)	— 17万人	225百万時間 (35万人)*
訪問看護 訪問看護ステーション	— 5,000か所	44百万時間 (9,900か所)*
(通所系サービス)		
通所介護(デイサービス)／ 通所リハビリテーション(デイケア)	— 1.7万か所	105百万回 (2.6万か所)*
(短期入所(ショートステイ)系サービス)		
短期入所生活介護／ 短期入所療養介護	— 6万人分 (ショートステイ専用床)	4,785千通 (9.6万人分) (短期入所生活介護専用床)
(施設系サービス)		
介護老人福祉施設 (特別養護老人ホーム)	29万人分	36万人分
介護老人保健施設	28万人分	29.7万人分
(生活支援系サービス)		
痴呆対応型共同生活介護 (痴呆性老人グループホーム)	—	3,200か所
介護利用型軽費老人ホーム (ケアハウス)	10万人分	10.5万人分
高齢者生活福祉センター	400か所	1,800か所

(注) 1. 2004年度() *の数値については、一定の前提条件の下で試算した参考値である。
2. 介護療養型医療施設については、療養型病床群等の中から申請を受けて、都道府県知事が指定を行うこととなる。

1-2 介護保険で変わった名称と新しい役割と機能

在宅介護支援センターは、1989 年 12 月の「高齢者保健福祉推進 10 カ年戦略（ゴールドプラン）」で初めて制度化され、いつでも（24 時間対応）どこでも（中学校区に 1 箇所）が基本コンセプトでした。そして、在宅介護支援センターには、福祉と医療のスペシャリストである社会福祉士や看護師、保健師等が常駐し、「在宅サービスの調整役」と「相談とサービスの調整窓口」と言う役割が課されました。また、要介護者と家族の「相談とサービスの調整窓口」であり、保健・医療・福祉のサービスを総合的に調整する役割と機能を担う「ケアマネジメント機能」を実践する場となりました。

過去の経過をたどると、1994 年には、「老人福祉法」によって「老人介護支援センター」が明文化され、1998 年には、市町村の支援センターを総合調整する「基幹型」と施設の併設を含む「標準型」に、新たに民間企業にも委託を可能にした「単独型」が加わりました。

そして、2000 年 4 月に介護保険法が施行され、在宅介護支援センターは地域包括支援センターという名称になり新しい役割と機能が与えられました。単独・標準型の在宅介護支援センターは「地域型」となり、「基幹型」は市町村に 1 ヶ所とし、直轄あるいはそれに準ずる事業体（市町村の社会福祉協議会等）に委託できることとなりました。

基幹型支援センターは、市町村全域の地域福祉サービスの全体的なサービス調整を行い、地域型支援センターの情報を集約し活動を支援し、2002 年からは、ケアマネージャーに対する支援業務を行っています。また、地域型支援センターは、担当地域の高齢者やその家族にとっては、もっとも身近な「相談窓口」でなければならず、介護予防のセンター機能として「介護予防プランの作成」や「痴呆相談」、「介護予防教室」等も新規の事業として行う事になりました。

地域包括支援センターは、介護保険という枠にとらわれずに広い視点で地域のサービス資源を把握し、地域住民に橋渡しを行い、地域に暮らす高齢者がいつまでも安心して生活して行けるように市町村から委託を受けていますが、大半の事業者が介護保険の枠内の居宅介護支援事業と在宅支援事業の 2 つの役割を掲げているのが実態ではないかと思われます。その背景には運営費の問題があり、行政からの委託費も介護保険以前よりも削減され、経営的な側面から円滑な運営を維持するために、居宅介護支援事業が欠かせないという事情が生まれているようです。

また、地域住民が地域包括支援センターとの関わりを持つきっかけは介護問題が発生したときであり、気軽に介護の相談に行くにはまだまだ存在自体が知られていません。中学校区に 1 箇所という基本からは程遠く、名古屋市内では各区に 2 箇所ないしは 1 箇所の設置と、2012 年度に各区にサテライトが設置されましたが、地域住民にとっては身近な存在とは言い難い状況です。

1-3 期待される保健・医療・福祉のワンストップサービス

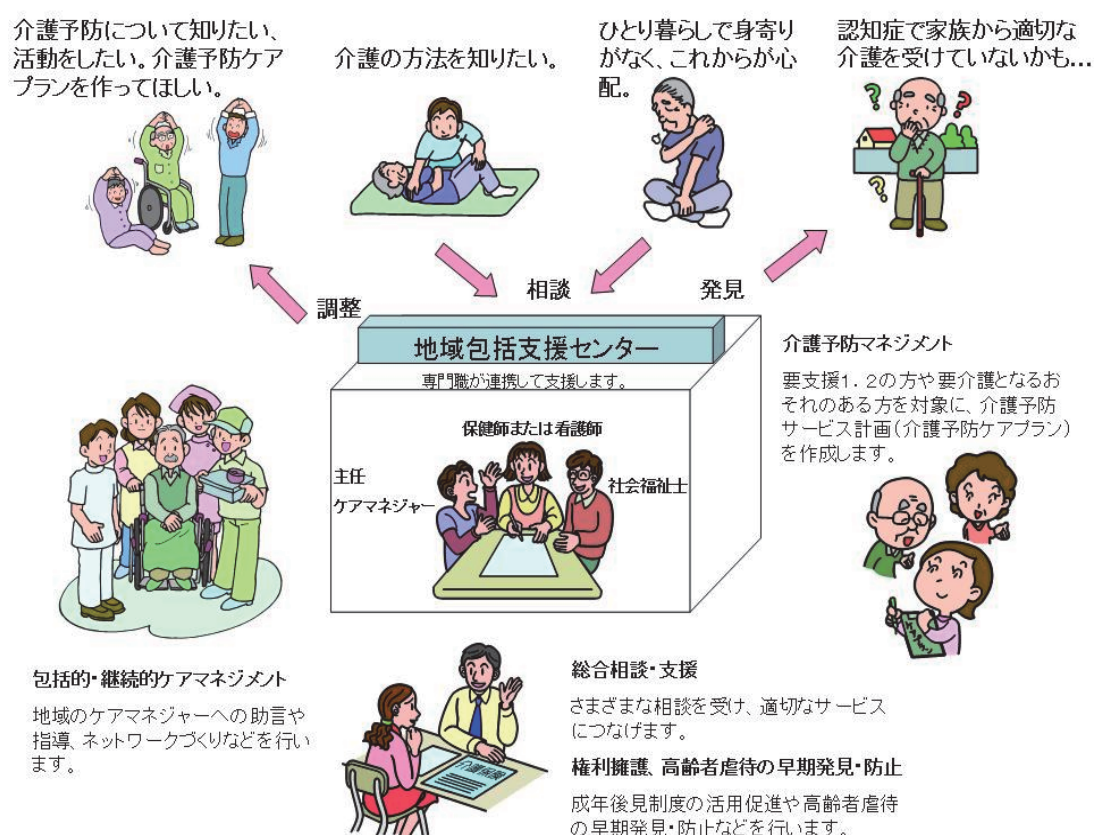
高齢者の生活や介護は、保健・医療・福祉のすべてに関わるため、地域包括支援センターは総合的な視点を持つ中立的な立場に位置する必要があると、さらに、住環境支援や就労支援あるいは生涯学習支援という範囲まで機能するように期待が寄せられています。また、介護相談から介護予防・生活支援の相談事まで幅広く「つなぐ」役割を担うためには、地域の保健・医療・福祉の調整役（コーディネートセンター）として機能することが求められています。

さらに、障害者福祉サービスが措置制度から「支援費制度」に移行し、新たな利用の仕組みとして地域包括支援センターへの期待も大きくなっています。

地域で必要とされているのは「気軽に身近な頼りになる機関」であり、地域福祉のセーフティネット役として信頼される存在になることが期待されています。

そして、地域包括支援センターのワンストップサービス（図表-2）を判りやすく表しているのが、以下の図になります。

図表-2 地域包括支援センターのワンストップサービス（全国地域包括支援・在宅支援協議会より）



1-4 地域包括支援センターは人材育成の場

(1) 地域包括支援センターで働く相談員

相談員は、名古屋市の場合は主任介護支援専門員、社会福祉士、保健師あるいは看護師の3人という陣容であり、全国平均での在職年数はおおむね2年ないしは3年となっています。配属となるスタッフは、福祉関係では施設での経験を経たベテラン、医療関係では訪問看護経験者か保健師、病院の看護師長経験者であることが多いようです。

(2) 人材育成の場

地域包括支援センターでは、相当量の仕事と地域活動、さらに重大な責任が課せられていますので、数年間であっても、様々な経験によって能力を高めていくことができます。求められている代表的な能力としては、「問題解決能力」、「地域の人材ネットワーク構築能力」、「総合的なコーディネート能力」があります。

① 問題解決能力

問題解決能力は、全ての分野でもっとも必要とされる能力と言われています。相談員としての業務では、あらゆる相談が「なんらかの解決」を求めて持ち込まれる点からです。さらに、スタッフ数に限界があるために、主体的にならざるを得ない環境が整っており、対応・調整から結果までを見届ける仕事の流れからは、自ずと仕事への責任感と自己評価が生み出されることになります。

② 地域の人材ネットワーク構築能力

地域包括支援センターに期待される仕事に応えるためには「地域の人脈とネットワークづくり(サポーターづくり)」が欠かせません。中にはこれが全てであると言う人もいます。

人脈とネットワークは、「動いた分だけ広がる」もので、事業所内部だけでは、なかなか出会えない人々との交流があります。様々な立場、世代、業種の人々との出会いと連携は、人間としての幅の深さをつくり、築きあげた人脈が自分自身を成長させます。

③ 総合的なコーディネート能力

コーディネートする対象者は、相談者、利用者、その家族、親族からサービス提供者、医療機関、行政機関、インフォーマルな団体やボランティアなど様々です。それぞれ異なった「目的とルール」によって独立している組織を相手にするには、実は高度な能力が必要になります。

これらのことを経験することによって、総合的な視点を持った「気配り・目配り・手配り」ができるコーディネート力が育つことになります。さらに、地域を福祉のまちづくりでコーディネートしていくには、全体を把握し、連携先に対してリーダーシップを発揮することも求められます。

1-5 居宅介護支援員に対する支援業務

(1) 包括的・継続的なケア体制の構築業務

施設・在宅を通じた地域における包括的・継続的なケアを実施するため、医療機関を含めた関係機関との連携体制の構築に努め、地域の介護支援専門員と関係機関の間の連携を支援します。

また、地域の介護支援専門員が、地域における健康づくりや交流促進のためのサークル活動、老人クラブ活動、ボランティア活動など介護保険サービス以外の地域における様々な社会資源を活用できるよう、地域の連携・協力体制の整備に取り組みます。

なお、この連携のもと、適切なサービスを包括的・継続的に提供していく仕組みを構築するものとして、校区毎に地域ケア計画を策定します。

(2) 地域における介護支援専門員のネットワークの活用

地域の介護支援専門員の日常的な業務の円滑な実施を支援するために介護支援専門員相互の情報交換等を行う場を設定するなど介護支援専門員のネットワークを活用します。

(3) 日常的個別支援・相談

地域の介護支援専門員に対する個別の相談窓口を設置し、日常的業務の実施に関し、ケアプランの作成技術を支援し、専門的な見地からの個別支援、相談への対応を行います。

また、地域の介護支援専門員の資質向上を図る観点から、必要に応じて、地域包括支援センターの各専門職種や関係機関とも連携の上、事例検討会や研修の実施、制度や施策等に関する情報提供を行います。

(4) 支援困難事例等への助言等

地域の介護支援専門員が抱える支援困難事例について、適宜、地域包括支援センターの各専門職種や地域の関係者及び関係機関との連携の下で、具体的な支援方針を検討し助言等を行います。

1-6 介護予防、生活支援システムの総合調整

(1) 課題分析（アセスメント）

市町村から情報提供された、介護予防事業への参加に同意をした者（以下「参加者」という。）に対し、基本チェックリストの結果等により、生活機能、心身機能等を把握し、生活機能等の低下を予防できない要因の特定及び改善のための課題分析を行います。

(2) 目標の設定

課題分析の結果、個々の参加者にとって最も適切と考えられる目標を設定するとともに、利用する事業の内容を決定し、目標の設定は、当該事業終了後の一次予防への円滑な移行を十分意識して行います。

事業の実施前には、事業実施者に対し、参加するプログラムの種類を含む個々の参加者の支援の内容及び目標について確実に伝達を行います。

なお、課題分析の結果、必要と認められる場合には、参加者の同意を得て、支援の内容及び目標の達成時期等を含む介護予防ケアプランを作成します。その際、参加者、家族及び事業の実施者等が共通の認識を得られるよう情報の共有に努めます。

(3) 介護予防事業の実施状況のモニタリング及び調整

事業実施者から事前・事後アセスメント及び個別サービス計画に係る情報を収集し、事業の実施状況を適宜モニタリングし、必要に応じて事業実施者との調整を行います。

(4) 評価等

事業実施者に対し、事業実施後に参加者の状態の改善等の評価を行わせてその結果の報告を受け取り、②で設定した目標の達成度について評価を行い、事業実施者からの報告及び目標達成度の評価に基づき、一次予防への移行について、適切な支援を行います。

1-7 地域ケア会議の実施

地域ケア会議とは、「効果的な介護予防・生活支援サービスと地域ケアの総合調整」を行う目的で、地域包括支援センター主催がするものです。構成員は「保健、医療、福祉など現場職員を中心に 10 人程度」とされています。

会議の内容としては、情報連絡的なもののみになるのではなく、専門機関、地域、関連団体がともに地域ケアを協働でつくりあげる場として、共通のテーマで話し合い、地域ケアの共通認識と具体的な活動や実態について情報交換します。

その目的は、地域におけるサービスを必要とする人が、適切なサービスを円滑に活用できるように、地域の保健・医療・福祉などの機関、民生委員や自治会など住民を交えてのネットワークを確立しようというものです。

しかし、実際の現場では混乱や戸惑いも多く、平成 25 年 2 月 14 日に厚生労働省より各都道府県担当者宛てに事務連絡という形で具体的な解釈が示されています。(資料-2 参照)

1-8 権利擁護センターとの連携

実態把握や総合相談の過程で、特に権利擁護の観点からの支援が必要と判断した場合には、次のような諸制度の活用を図るため、権利擁護センター等関係機関との連絡調整など適切な対応を講じる必要があります。

(1) 成年後見制度の活用

①高齢者の判断能力の状況等を把握し、成年後見制度の利用が必要なケースであれば、以下の業務を行います。

- ・ 高齢者に親族がいる場合には、当該親族に成年後見制度を説明し、親族からの申立てが行われるよう支援します。
- ・ 申立てを行える親族がないと思われる場合や、親族があっても申立てを行う意思がない場合で、成年後見制度の利用が必要と認めるときは、速やかに市に当該高齢者の状況等を報告し、市長申立てにつなげます。

②成年後見制度の円滑な活用に向けて、以下の業務を行います。

- ・ 市や地方法務局と連携し、成年後見制度を幅広く普及させるための広報等の取り組みを行います。
- ・ 鑑定又は診断書の作成手続きに速やかに取り組めるよう、地域の医療機関との連携を確保します。
- ・ 高齢者にとって適切な成年後見人を選任できるよう、地域で成年後見人となるべき者を推薦する団体等を、高齢者又はその親族に対して紹介します。

(2) 老人福祉施設等への措置

虐待等の場合で、高齢者を老人福祉施設等へ措置入所させることが必要と判断した場合は、市に当該高齢者の状況等を報告し、措置入所の実施を求めます。また、措置入所後も当該高齢者の状況を把握し、成年後見制度の利用など必要なサービス等の利用を支援します。

(3) 虐待への対応

虐待の事例を把握した場合には、「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」等に基づき、速やかに当該高齢者を訪問して状況を確認し、事例に即した適切な対応を図ります。

(4) 困難事例への対応

高齢者やその家庭に重層的に課題が存在している場合や、高齢者自身が支援を拒否して

いる場合等の困難事例を把握したときには、他の職種と連携し、地域包括支援センター全体で対応を検討します。

(5)消費者被害の防止

訪問販売等によるリフォーム業者などによる消費者被害を未然に防止するため、消費生活センター等と定期的な情報交換を行うとともに、民生委員、介護支援専門員、訪問介護員等に情報提供を行います。

1-9 高齢者の実態把握及び総合相談業務

(1)高齢者の実態把握

①対象者

圏域内に住所を有するすべての65歳以上の高齢者

②業務内容

- ・市から提供される高齢者名簿に基づき戸別訪問を行い、対象者の心身の状況や家族の状況等についての実態把握を行います。
- ・実態把握を行うにあたっては、民生委員と十分に情報の共有を図ります。

(2)総合相談業務

①初期段階での相談対応

本人、家族、近隣の住民、地域のネットワーク等を通じた様々な相談を受けて、的確な状況把握等を行い、専門的又は緊急の対応が必要かどうかを判断します。その際に、適切な情報提供を行えば相談者自身により解決が可能と判断した場合には、相談内容に即したサービス又は制度に関する情報提供、関係機関の紹介等を行います。

②継続的・専門的な相談支援

初期段階の相談対応で、専門的・継続的な関与又は緊急の対応が必要と判断した場合には、当事者への訪問、当事者に関する様々な関係者からのより詳細な情報収集を行い、当事者に関する課題を明確にし、個別の支援計画を策定し、適切なサービスや制度につなぎます。さらに、当事者や当該関係機関から定期的に情報収集を行い、期待された効果の有無を確認します。

③在宅高齢者福祉事業に関する支援

下記に掲げる事業について、相談に応じた必要な対策を講じること。なお、継続的及び専門的支援を要する場合は、申請や介護予防サービス支援計画書等の作成支援を行います。

- ・高齢者安心支援事業
- ・老人日常生活用具給付事業

- ・ 高齢者生活援助事業
- ・ 高齢者介護用品支給事業
- ・ 高齢者及び障害者住宅改造費助成事業（住宅改造居宅介護支援員派遣事業）
- ・ ひとり暮らし高齢者訪問事業
- ・ 寝具無料乾燥事業

1-10 介護保険外サービスを含んだケアプラン作成

地域における多様な高齢者のニーズを満たすには、公的なサービスだけでは限界があります。いまだに公的なサービスを「福祉のお世話」ととらえて拒む人がいたり、決められたルールに気苦労を感じたりする人もいます。

これらの公的なサービスの「すき間」を埋める役割として期待されているのが、住民によるインフォーマルな活動による支援です。例えば、介護保険施設では拒否された重度の認知症高齢者でも受け入れてくれる宅老所、高齢者ニーズの高い移送サービス（通院・買い物・イベント参加）や配食サービスなどです。

こうしたサービスの利用によって、高齢者が地域とつながり、地域の見守り活動としてかたちを整えていくことを意味し、ケアプラン作成にこれらのサービスを含んだ計画を取り入れ、地域包括支援センターの広報活動や地域ケア会議で紹介することで、住民の活動にも意欲がわき、相乗効果となって広がって行くことが期待できます。

第2章 地域資源、社会資源とは

地域コミュニティとは、住民一人ひとりが連携し助け合ってより安全で安心なまちづくりを目指す地域社会のことです。そして、地域の中には様々な活用できる資源があり、地域資源や社会資源と言われています。

2-1 ボランティア組織、NPO 団体（インフォーマルな地域資源）

NPO は直訳すると非営利組織となり、「政府機関ではない民間の立場で活動を行う営利を目的としない団体」と理解されています。広い意味では社団法人も社会福祉法人も NPO と捉えることができ、これを「広義の NPO」といいます。それに対し「狭義の NPO」という場合は、特定非営利活動法人（NPO 法人）やボランティア団体などの市民活動団体を指します。

名古屋市では、2001 年に「市民活動促進基本方針」を策定し、市民活動を「狭義の NPO 活動」と説明しています。さらに 2011 年 12 月に「名古屋市市民活動促進基本方針」を策定し「狭義の NPO」について「NPO 法人やボランティア団体などの市民活動団体である」としています。

NPO 法人になるには、特定非営利活動促進法（NPO 法）で定められた活動分野のうちいずれかに該当する必要がありますが、なお、NPO 法改正によって、NPO の活動分野は従来の 17 分野から 3 分野加わり、20 分野となりました。

NPO 法は、阪神大震災の時、ボランティアの役割が高く評価されたことがきっかけになり、社会貢献活動の促進を目的に、ボランティアや市民団体でも法人化できるよう制定された法律です。ボランティア団体はこの法人格を取得していないというだけで、「営利を目的としないで、社会のために活動する」という点では同じです。

「非営利」とは、お金を稼いではいけないという意味ではありません。稼いだお金を関係者で分けてはいけないということです。会社やお店などは、出資者や株主で利益を分けることができますが、NPO の場合利益は活動のためだけに使われます。NPO の職員に給料やボランティアスタッフの交通費にあてるなどは、問題ありません。「非営利」だからといって、介護サービス料を得たり、品物や本などを販売したりすることが禁止されているわけではありません。

2-2 自治会、商店街、商工会、同業者団体

自治会あるいは町内会は、日本の集落又は都市の一部分において、その住民等によって組織される親睦、共通の利益の促進、地域自治のための任意団体・地縁団体とその集会・会合であり、また、その管轄地域のことを指す事もあります。

商店街とは、商店が集まっている地区をいい、また、地域の商店主の集まりを指す場合もあります。

商工会は、地域の事業者が業種に関わりなく会員となって、お互いの事業の発展や地域の発展のために総合的な活動を行う団体です。また、国や都道府県の小規模企業施策（経営改善普及事業）の実施機関でもあり、小規模事業者を支援するために様々な事業を実施しています。もちろん小規模企業施策だけでなく、様々な中小企業施策も実施しています。なお、都市部には主に商工会議所が設立されており、商工会と同様の活動を行っています。組織運営面などで異なる面もあります。同業者団体とは同業者によって組織された団体で、当該業界の親睦、地位、技術の向上、発展などに寄与するための活動を行う団体をいいます。信用事業又は共済事業とあわせて各種の事業を行う協働組合組織とすることもあります。

2-3 医療施設、福祉施設、介護施設、介護サービス事業者

医療施設（機関）とは、医療法で定められた医療提供施設のことであり、狭義においては、医師、歯科医師等が医療行為を行う施設である医院、病院、診療所をさす場合もあります。はり師、きゅう師、あん摩マッサージ指圧師、柔道整復師による施術所（治療院、鍼灸院、マッサージ院、整骨院や接骨院）は、医療類似行為を行う施設であり、健康保険が適用されているのでわかりづらいですが、法律分野で用いる場合の名称からの医療機関からは外れますが、今回は医療施設として含めて考えます。

福祉施設とは各種の法律に則り、社会福祉のためにつくられた施設のことです。職員には介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士3福祉士のほか、非常勤（一部施設は常勤）の医師や看護師、指導員、保育士などが働いています。

介護施設とは介護保険法に基づいて、入所する要介護者に対して入浴・排泄・食事等の介護や日常生活上の世話、機能訓練、健康管理、療養上の世話を行う施設、介護福祉施設（特別養護老人ホーム）・介護老人保健施設（従来型老健）・介護療養型医療施設（療養病床）・介護療養型老人保健施設（介護療養型老健）、他に、介護付有料老人ホーム・軽費老人ホーム（ケアハウス）・グループホームなどがあります。

介護サービス事業者とは、介護保険法に基づく介護保険事業者と介護保険外事業者に分けられます。加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となった

者（要介護者等）に対し、これらの者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービス（総称して介護サービスという）を提供する事業者です。

2-4 その他の事業所（社会貢献活動を実施している企業）

社会貢献とは、法人または団体、個人による公益或いは公共益に資する活動一般を意味し、はじめから社会に資することを目的として行う直接的な社会貢献と特定の事業や行為をすることが結果として社会貢献につながる間接的な社会貢献とがあります。何を以って社会に資するとか、具体的な事例にもより、明確な価値判断の基準、或いは合意がないことも多く、しばしば、独善的な価値を含む場合もあります。

企業・団体など法人では、慈善事業または営利活動を通しての結果的な社会問題の是正、或いはボランティアへの援助、特定の慈善活動への人材資機材の供出、寄付などがあります。特に様々な分野の専門職に就いている専門家やそれに準じた能力を有する者が特定非営利法人においてボランティア活動を行い続けることは、特定非営利活動法人が活動を継続する上で重要であります。

特に今日では多分に広報や企業ブランド、企業イメージの側面もあるものの、営利企業が実施する特定の非営利活動への寄付や技術支援が企業の社会的責任の一環として普及しつつあります。

第3章 インフォーマルな地域資源の活動状況

地域の各種団体や NPO など多様な主体が、自ら地域課題を発見し解決するために、地域と行政が連携し、住民が主体となって地域課題に対応する協働のまちづくりが求められています。

3-1 NPO 団体

インフォーマルな地域資源と呼ばれている「ボランティア団体と NPO 法人」の活動状況を確認すべく、名古屋市あるいは愛知県が設置している各種行政機関に出向き情報提供をお願いしましたが、住民参加型福祉サービスあるいは生活支援サービスを提供するボランティア団体の情報を入手することはできませんでした。

唯一、名古屋市市民経済局市民活動推進センターが発行している「なごや NPO 法人ガイドブック 2012」を入手し、特定非営利活動促進法の改正前 17 分野で分類された NPO 法人格を有する団体の活動状況は確認できました。

3-2 住民参加型在宅福祉サービス

住民参加型在宅福祉サービスは、住民の思いを形にした住民自身による地域福祉活動です。サービスを利用する人も提供する人も同じ地域に住む住民同士「みんなで互いに助け合っていこう」という趣旨で行われています。また、そうした活動をしていくことで、普段は気づきにくい、あるいは薄れてしまったかのように見える地域の力を掘り起こし、高齢になりあるいは障害を持っても住み続けることのできる地域を拓いていくことにその組織の目的があります。何よりも参加している人びとのいきがいや張りのある生活につながっており、略して、「住民参加型（サービス）」あるいは「参加型（サービス）」ともいわれています。（住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会ホームページより）

3-3 生活支援サービス

生活支援サービスとは、市民の主体性にもとづき運営されるもので、地域の要援助者個別の生活ニーズに応える仕組みを持ち、公的サービスに比べ柔軟な基準・方法で運営されますが、個別支援を安定的・継続的に行うためにシステム化されたものです。

近隣の自然な助け合い・支え合いも様々な形があります。地理的条件、人口、都市部か

否か等地域によって違いがあります。ふれあい・いきいきサロンや各種の小地域ネットワーク活動は、社会福祉協議会等の地域福祉活動として蓄積がされていますし、見守り・支援活動として各地に定着しつつあります。(社会福祉法人全国社会福祉協議会ホームページより)

第4章 地域包括支援センター（いきいき支援センター）へのアンケート調査

地域包括支援センターは、介護保険という枠にとらわれずに、広い視点で地域のサービス資源を把握し、地域住民に橋渡しを行い地域で暮らす高齢者がいつまでも安心して生活していけるように支援する機関として、市町村から委託を受けています。

また、高齢者の生活や介護は、保健・医療・福祉のすべてに関わるため、総合的な視点を持つ中立的な立場に位置する必要があると、住環境支援、生きがい支援、生涯学習支援という広範囲にまで機能するように期待されています。

各事業所が外部から期待されている役割と機能を認識し、また、運営を継続して行くの課題を自ら把握し、解決するための方策を実行するための方法は何かを再認識して欲しくアンケート調査を実施しました。（資料－3 参照）

4-1 アンケート送付数と返送率並びに社協運営比

地域包括支援センター（いきいき支援センター）は、「老人福祉法」によって明文化されていた「老人介護支援センター」の時から他のセンターとの総合調整を基幹型として、中立的な立場に位置する必要から社会福祉協議会（社協）が運営母体となっている事業所が多くなっています。名古屋市の場合には29ヶ所の内、17ヶ所が社協運営しており、社協運営比は57.6%で、残りは介護施設なども運営する医療法人あるいは社会福祉法人が運営しています。

アンケート調査票の返送は、名古屋市内のいきいき支援センター29ヶ所に送付し、8ヶ所の返送で返送率は27.58%でした。返送率が低かったのは、アンケート調査票のとおりオープンクエスチョン形式にしたことが要因の一つと考えられます。

4-2 アンケート返送内容並びに聞き取り調査依頼

【問1】貴団体に求められている役割と機能は？

No	まちづくり
1	本会は、社会福祉協議会であり、社会福祉法第109条に基づいて地域福祉の推進を図ることを目的としており、住民が安心して暮らせる「生活」の実現をめざした活動を行う役割を担っています。なお、社会福祉協議会の機能としては、①住民ニーズ・福祉課題の明確化、住民活動の推進、②公私社会福祉事業等の組織化・連絡調整、③福祉活動・事業の企画及び実施、④調査研究・開発、⑤計画策定、提言・改善活動、⑥広報・啓発、⑦福祉活動・事業の支援と、7つあります。本会では、上記の役割・機能を活かしながら、地域包括支援センターの運営をしています。

2	小回りのきく「予防」の普及等
3	高齢者が住み慣れた地域でその人らしい生活を継続できるように保健・医療・福祉サービスをはじめ、様々なサービスを必要に応じて総合的、継続的に提供し、地域における包括的な支援を行う
4	個人の困り事相談などを通して、個人の生活課題の解決のためにサービス調整することと、その課題解決のためのネットワークづくり、地域づくりを行うこと。
5	個別ケースへの支援や地域の課題への取り組みを通して地域のネットワークの構築をめざす。（地域の資源をつなぐ役割を担っている）地域の中で高齢者に関連した生活全般についての支援を行う中核機関として機能すること。
6	地域で暮らす高齢者が安心して在宅生活を送れるよう、保健、医療、福祉等さまざまな面から支援させていただくこと。
7	圏域在住の高齢者が、住み慣れた地域で尊厳を持って過ごせるよう、ケースワーク、地域福祉を通して支援していく。
8	役割：『地域包括ケアの実現』（地域住民が住み慣れた地域で安心して尊厳のあるその人らしい生活を継続するための支援） 機能：①地域のネットワーク構築、②ワンストップサービス窓口機能、③権利擁護機能、④介護支援専門員支援機能

【問 2】運営上の課題は？

No	まちづくり
1	地域包括支援センターは、平成 18 年度以降設置されたもので、現在事業を開始し 7 年目を迎えております。そのような中で、次のような課題が挙げられます。 ①事業を開始し 7 年目を迎えていますが、サービス内容のレベルが行政から提示されていないため、職員間で対応に差が出ている。 ②委託事業でありながら、行政からの依頼が非常に多く、職員数の増に比べ、仕事量が非常に増えている。 ③本年度 7 月から分室を設置したため、離れた場所の管理運営も行うことになり、業務量が増える要因になっている。 ④要支援・要介護認定者数が増加しており、地域包括支援センターでは要支援者の居宅介護支援を行っているが、介護支援専門員の人手が不足しており、職員 1 人 1 人の業務量が限界を超えている。 ⑤不足する職員について、募集してもなかなか集まらない。 ⑥職員の業務量が多く、困難ケースへの対応、ケアマネ支援及び新任職員へ指導する時間がなかなかとれない。
2	もっと委託の利点を生かして欲しい
3	①センターの名称や業務内容が十分に認知されていない。 ②介護予防支援業務に時間が割かれる割合が多く、本来業務である包括的な支援業務が十分にできていない。
4	個人の総合相談の件数増加に伴う、人員（専門職）不足
5	①人材が必ずしも確保されていないこと ②業務の煩雑さ ③職員の質の向上 ④事務報告業務が多すぎる→委託という特徴かもしれません ⑤インフォーマル機関との連携がうまく進まない
6	地域社会とのかかわりを拒絶する要支援者への働きかけ。地域でのネットワ

	ークづくり。(生きた関係づくり、顔のみえる関係づくり)
7	個別ケースの対応力向上、地域のネットワーク機能の向上
8	介護予防事業・虐待・権利擁護などの困難ケースへの対応など業務量がどんどん増加している。老々介護、認々介護などの地域の方の協力や支援が欠かせないケースが多いが個人情報の保護の問題や希薄な人間関係などセンターだけの力では解決は困難である。

【問3】課題解決策・方法は？

No	まちづくり
1	上記2の課題解決方法として、次のことが挙げられる。 ①基本的に上記2の解決方法としては、人材の確保となる。なお、人材確保を行うには同時に相応の人件費が必要になることが課題である。併せて、多くの業務を行う必要があることから、人件費以外にも適切な委託料の支給が必要である。 ②分室の管理においては、頻繁に連絡を取り合ったり、行き来したりしながらコミュニケーションを図ること。
2	コミュニケーションと覚悟
3	①果敢な広報活動の検討 ②人材の確保、介護予防支援業務を居宅介護支援事業所に委託する率を上げる。
4	社会福祉協議会と一体的な事業・活動の実施
5	①求人活動を積極的に行うよう心がけていますが、充足していない時期が多いです。(解決策になっていません) ① マニュアル作成や業務の見直しを行っています。 ③研修などに参加。自分たちも研修を開催することでスキルアップにつなげています。 ④統計など、スムーズに行うようにシステム化するように心がけていますが、多すぎます。 ⑤こちらから色々な催し物に出たり、講座の開催をしたりしています。
6	地域の関係機関、社会資源（フォーマル、インフォーマル）、近隣住民等とのネットワークを生かすとともに行政機関や保健所等との連携を図る。
7	これまでは個別ケースへの対応をこなすことで、対応力向上とネットワーク形成を少しずつ行ってきた。これからは、問題が起こる前に対応できる見守り支援ネットワークの構築を地域特性に応じて検討していくことが必要。
8	高齢者ご本人のみならず家族も多くの課題を抱えている場合が多く、センターとしては、フォーマル・インフォーマルを問わず他の機関につなぐ窓口機能を果たすことで解決の糸口を見出して行くことが必要だと考えている。そのためには、地域住民と介護事業所との関係づくりや役所も巻き込んでのケアマネージャーと民生委員さんが顔の見える関係づくりができるような場を設けるなどの取り組みをしている。

【欄外記載】

No	まちづくり
4	NP0 との連携 本センターのホームページ、SOS ネットワーク事業開発時には、IT 系 NP0 の協力を得ています。今後の連携の可能性としては、社会的孤立（孤立死、孤独死）対策、介護者支援かと思っています。

尚、アンケートの内容に基づいての聞き取り調査を3事業所に依頼しましたが、いずれも固辞されましたので、名古屋市社会福祉協議会のいきいき支援センター担当者への面談をさせて頂き、再度返送の依頼をしましたが、その後の返送はありませんでした。

2012年度から各区にサテライトができ管理責任者は、サテライト事業所の管理業務も増え、また大学等の研究機関や他市町村からのアンケート調査依頼も多く、このことが返送率の悪かった要因の一つあるとの情報を頂きました。

アンケート返送事業所の課題解決策として認識されているように、地域住民や民生委員などとの顔の見える濃密な関係（ネットワーク）を築いて行くためにもコーディネーターが必要ではないかと感じました。

また、地域ケア会議に参加しているインフォーマルな社会資源であるボランティア団体やNPO法人で介護保険外の支援サービス提供事業者は、確認できませんでした。

第5章 インフォーマル団体へのアンケート及び聞き取り調査

各 NPO 団体が外部から期待されている役割と機能を認識し、また、運営を継続して行く際の課題を自ら把握し、解決するための方策を実行するための方法は何かを再認識して欲しくアンケート調査を実施しました。（資料－4 参照）

5-1 アンケート送付数と返送率並びに返送内容（NPO 法人）

アンケート調査票は、「なごや NPO 法人 ガイドブック 2012」で活動状況が確認でき、名古屋市内に主たる事業所を有し 17 分野の活動分野において「まちづくり」もしくは「保健」の活動分野で掲載のある団体をリストアップし、事業内容が介護保険事業あるいは障害者支援法に基づく事業のみを行っている事業者は除外しました。

アンケート送付数は 51 法人でアンケートの返送は 13 法人で返送率は 25.49%と、低調でしたがあて先不明での返送はなかったもので、返送されなかった法人についても登記上の事業拠点は有しており、何らかの事業活動は継続されていると考えられます。

【問 1】貴団体に求められている役割と機能は？

No	まちづくり	保 健
1	記載なし	地域助け合い活動・福祉ボランティア活動
2	大曽根商店街での、コミュニケーション・活性化の触媒になること。	記載なし
3	地域の中で高齢者、障害者、子供達に立つ瀬がある町に。お互いに助け合い支え合いの心配りの出来る地域住民に。一人ひとりに役割がある生きがいづくり、たとえば子供達を見守る高齢者等々。	高齢者住宅の安否確認・サービス付高齢者住宅・グループホーム。福祉有償運送・小規模多機能施設・障害児デイサービス。名東・中川福祉会館運営
4	記載なし	身寄りのない高齢者、障害者の為に家族代行、親族代行の身元保証支援。地域包括支援センターとの連携もある。
5	認知症予防を「読み書き計算」の教材を使用して行う	記載なし
6	記載なし	より良い福祉サービスの向上
7	200 万人以上といわれる脳卒中障害者のことを理解することは、社会全体にも必要。ボランティアの参加が多いので、障害を持った人と一緒に生きる社会を知ることができる	在宅の脳卒中障害者が家族以外の人と関わりを持つことで引きこもりや寝たきりを防ぐ（特に同じ障害を持ったピアな関係がいい）核家族化で 1 人で家にいるケースも多い
8	記載なし	高齢化社会に貢献する目的で設立。介護支援事業、相談業務を行っている

9	町の栄養（療養食）食⇒体調不良者への支援相談が目的、ケアセンター作りが目的	保健・医療・介護食の困難事例の支援相談
10	個人の参加できる場を設ける活動	健康な人の参加が基本である、飲食を伴う活動は衛生上良くあれば良しとする
11	男女共同参画社会の実現をミッションに第一掲げています	
12	本団体は、中間支援というポジションで現場で活動する NPO に対し、情報提供や研修事業を行っている	
13	交流会・イベントの開催	記載なし

【問 2】運営上の課題は？

No	人 材 面	住民参加面	運 営 面
1	人集め	地域の人に参加してほしい	50 代の人の参加
2	専任の職員を置くだけのゆとりがないこと。	昨年、今年と大曽根商店街と協力して、ハロウィンまつりを行います。昨年度 200 組、本年度 300 組の親子が参加する予定。	ボランティアさんを募集し、各店舗での、スムーズなトリック・オア・トリートを行うこと。
3	今のところ間に合っていますが、しいて言えば、ケアマネージャー（主任）	施設でいろいろイベントを行うため、地域のボランティアさんや福祉会館に来ている方達に呼びかけて参加してもらっている。若者達のボランティアが少し足りない。	いくつかの拠点を持っています。地域のニーズに合わせて作って来ましたが、なかなかきびしいです。
4	記載なし	記載なし	記載なし
5	スタッフを養成したい	必要と感じて参加する人がいない。現在は老人ホームからの依頼で活動している。	助成金で運営している
6	事業が 6 ヶ月しか動いていない為、人材の確保ができない	行事を企画しても人が集まらない	行政の方針ひとつで、団体の運命が左右される。年間を通じた事業ではないのが深刻な課題
7	職員に支払う費用は市の補助金で担っている、毎年固定の金額のため、昇給など将来の見通しがつかず、長く足止めをすることがむづかしい。	近隣にも多くの脳卒中障害者やその家族がいて思われるが、お互いにその情報を得ることができない	補助金以外に各種助成金などを利用して、事業を広げてきたが安定した収入を得ることが必要となっている
8	傾聴ボランティアは、8 名しか活動していないが、介護職スタッフの協力は得られると思う	記載なし	介護保険事業をきちんと行っているため組織運営はできている

9	無給のため、長期になると不満が出る（理事ですら）	未開発	資金集め、運営方針の迷いがフッキレない
10	参加したい人々（自立している事→一日の生活ができる人）	自主参加、自己負担を基本とする	光熱費、雑費の対応、会場等は無償を基本とする
11	特にありません		
12	記載なし	記載なし	記載なし
13	スタッフは有能なので問題なし、全員プロです	地域を意識せず活動をしています	議の日程調整→ネットで会議しています

【問 3】課題解決策・方法は？

No	人 材 面	住民参加面	運 営 面
1	定年退職した人に口コミで呼びかける	バザー、花壇の水やりに参加 ウォーキングにも参加を呼びかけている	有償ボランティアで事務局を会員に手伝ってもらっている。拠点は代表の家なので、どこか安く移転ができればと思っている。
2	商店街とのコミュニケーションを図り、地域住民の一部として活動できる人材を育てることが必要。	大曽根商店街でお買い物していただけるような、楽しんでもらえるような、インセンティブを与える必要があること。	事業展開する面で、経済的な支援が欠かせないので、行政からの助成の継続を期待しています。
3	今月から人材育成に取り組んでいます。(ヘルパー2級講座)今後も進めていきたい。	各地域にいつでも集まれる居場所づくりをして、住民が参加しやすい仕組みづくりをしていきます。(本来なら社協がやるべき事)	介護保険の枠外事業の、運営がきびしいです。そう言ったところに行政の目が届けばと思います。
4	記載なし	記載なし	記載なし
5	認知症予防を非薬物で行う為の必要性が地域に浸透したならスタッフは増やせる	健康で自立した生活をして行く為に医療費を少なくし、必要不可欠な事業であることを取り上げてほしい	参加費は自費で行うことが定着したならば、助成金とともに運営が継続できる
6	年間を通じた事業であれば解決できる	特に住民参加は必要としていない	間を通じた事業体系を構築すること。その為には行政に依存しない自主事業をつくること。
7	収入だけでなく、やりがいや、社会のための必要性を考えて働ける人材を確保し、育てることが必要	地域包括支援センターや企業との連携をもっと密にすることによって情報が届けられなかった人たちに伝えることができる	企業で途中で障害を持った人たちのためのサポートや相談を行うことによって収入を得ることができないかと模索中
8	人材不足	記載なし	記載なし
9	①会員増を考える→埋	包括支援センターは介護	助成金不定期のため5年

	没有資格者の発掘②理事の担当者を決める	保険の仕事のみをしてみると思っていたが、本来は住民をまきこむ→問題解決所とのことを知った	ほど成長のための支援金が望まれる。ちょっと立ち寄って相談、高齢者と小・中・高・大生とのジョイント等 etc、いろいろ考えています。
10	女性の参加が基本で、長く続く	定期的設営参加活動をする	参加費で対応、会場は理解ある家主に無償提供、但し火災保険加入
11	順調に推移しているため、現行の仕組みを制度、運営方法を継続してまいります		
12	記載なし	記載なし	記載なし
13	ネットを使い解決しています		

介護保険事業を主たる事業としている法人や、自治体の指定管理者など行政からの受託収入が入ってくる法人は、運営上の課題がないとの回答が多く事業継続がうまくいっているようでした。一方で、利用者からの参加費や会費での運営に頼っている法人は、事業継続に困っているようです。

また、人材確保等も事業運営費の確保が困難である法人は課題として認識しているようであり、この辺りも外部からの支援を必要としているようです。

5-2 聞き取り調査内容（NPO 法人）

アンケートの返送があった NPO 法人 13 法人の中から、主たる事業所の所在地が中区あるいは東区に有する 6 法人に対して聞き取り調査の依頼を行ったところ、1 法人は辞退され 1 法人には電話連絡がとれなくて聞き取りを断念し、4 法人に対してお邪魔して聞き取り調査を行いました。

【対象 1】まちづくり団体で人材交流会やイベントの開催を行っている団体

20 年以上継続しており、助成金や寄付などは受けておらず、開催毎に参加費収入で賄っているということでした。背伸びをせずに等身大の活動を続けているだけのようです。

【対象 2】まちづくり・保健事業も行う団体でイベント開催を行っている団体

法人設立からは 6 年経過し、当初活動していた構成員は 30 名ほどいたが、現在は 5 名から 6 名になっており、アクティブシニアの新規加入が望まれるということでした。

参加費は実費徴収しており、参加したい人が自主参加・自己負担を基本に運営しているので継続できているようです。

【対象 3】脳卒中障害者の活動支援をしている団体で行政機関での飲食事業を行っている団体

新人研修としてボランティアの受け入れやインターンシップによる大学生の受け入れをしており、また理学療法士や作業療法士の維持期リハビリ勉強会の場として活用や看護学校の実習受け入れ、また言語聴覚士の実習機関としても活用されているようです。

主な収入は障害者補助（地域活動支援）、会費収入、自主事業（情報誌の発行等）で、専従職員 2 名とパート 3 名と有償ボランティア 30 名の登録があるということでした。

【対象 4】身寄りのない高齢者や障害者のために身元保証と生活支援を行っている団体

利用者（委託者）、弁護士法人（後見人：受託者）、当該法人（身元保証人：受託者）として 3 者で契約し預託金並びに利用料収入で、介護施設等より多くの給料を働く人に支払うことで、人材確保なども容易にできているようです。

行政からの補助金や助成金や企業からの寄付に頼らない事業運営が継続され、拠点もどんどん増えているということでした。

5-3 社会福祉法人名古屋市社会福祉協議会の事業

地域福祉リーディングモデル事業、人づくり応援（マンパワーサポート）事業として、「地域支えあい活動人材養成講座（初級編・ステップアップ編）」が開講されており、地域での支えあい活動を始められる方を資金面で応援するという「地域福祉リーディングモデル事業・活動資金応援（ファンドサポート）事業」が行われているようです。

第 6 章 社会貢献活動企業の活動状況

6-1 日本経団連 1 %クラブ加入企業

一般社団法人日本経済団体連合会では、1 %（ワンパーセント）クラブを 1990 年 11 月に設立しました。1 %クラブの会員は、経常利益や可処分所得の 1 %相当額以上を自主的に社会貢献活動に支出しようと努める企業や個人です。

1 %クラブでは、会員に対しては寄付や社会貢献活動に関する情報を提供するとともに、広く一般の方々に企業の社会貢献活動に対する理解を深めていただくための事業を行っています。また、企業やその社員と、市民活動団体をはじめとする NPO（民間非営利組織）を結び付け、より有効な社会貢献活動を行うためのコーディネートも行います。

<主な行事・活動事例の紹介>

① 1 %クラブ会員交流会・チャリティフェスティバル

講演会や映画上映会など、社会貢献活動に関する情報提供を行うとともに、会員相互の情報交換の場を提供しています。

また、年末に開催しているチャリティフェスティバルでは、会員企業からご提供いただいた物品でバザーを実施し、その売上を寄付しています。

② 1 %クラブカレッジ

企業に勤める人々が社会の課題について学び、自ら考え、行動するきっかけを提供する場として、2003 年度に「1 %クラブカレッジ」を開設。2003 年度は「社会を変革する 10 の NPO」をテーマに、社会福祉、環境、教育、多文化共生などの課題について、10 の NPO の活動を通して理解を深めました。2004 年度は、「多文化共生コース」として、定住外国人が置かれている現状を学び、企業、行政、NPO における取り組みを紹介するシリーズ講座を実施しました。

2005 年度は、企業に勤める人々や学生が、(1)企業の社会的責任(CSR)や社会貢献、(2)NPO の活動を通じて社会の課題への理解を深め、自らの仕事や生活に活かしていくきっかけとなることを目指して、「CSR 講座～私と組織と市民社会」をテーマに 5 回の講座を実施しました。

③ 1 %クラブシンポジウム

1 %クラブの活動と企業の社会貢献活動を理解していただくため、全国各地で開催しています。これまで、東京、大阪、名古屋、福岡、仙台、広島で開催しました。（一般社団法人 日本経済団体連合会ホームページより）

6-2 公益在団法人中部圏経済研究所主催 協働アイデアコンテスト

公益在団法人中部圏経済研究所は、1966年に設立された社団法人中部開発センターを前身としており、2009年に財団法人中部産業活性化センターと合併し、財団法人中部産業・地域活性化センターに名称変更し、2011年に財団法人中部空港調査会の航空・空港事業を継承、2012年に公益在団法人に移行し、公益在団法人中部圏経済研究所に変更になりました。

代表理事を一般社団法人中部経済連合会会長企業より迎え、理事には一般社団法人中部経済団体連合会専務理事あるいは名古屋商工会議所専務理事、一般社団法人長野県商工会議所連合会専務理事などが就任する法人です。

2012年10月には同法人が主催する「第7回 企業&NPO 協働アイデアコンテスト」の最終選考会が実施され、会場審査員として筆者らが参加しました。

ミニ講演では、社会貢献活動企業の担当者が、寄付型から参画・協働型へというサブタイトルでお話をされて、社会貢献活動企業から求められているNPOとはどんなものか、意欲のあるNPOからの提案を積極的に受け入れている等の話がありました。

そして、次項で紹介するNPO法人パートナーシップ・サポートセンターが、共催事業者として企画運営に携わっていました。

【当日の流れ】

- 14:30 開場
- 15:00 開会 挨拶及び審査方法の説明
- 15:15 NPOからの協働アイデアプレゼンテーション&質疑応答
(書類選考を通過した5団体のNPOによる発表)
- 17:05 投票
(来場者並びに審査員の投票)
- 17:15 ミニ講演「なぜNPOと協働するのか」
戸成 司朗氏(東海ゴム工業株式会社 社会貢献推進室長)
- 17:35 休憩
- 17:45 結果発表(結果発表・表彰は交流会の中で実施)
- 19:00 閉会

6-3 NPO法人 パートナーシップ・サポートセンターの企画運営事業

1993年に初めてアメリカのNPOを訪ね、96年に「企業とNPOのパートナーシップ・ツアー」を企画し、企業の方たちとともにアメリカのNPOを視察したのがパートナーシップ・

サポートセンターの始まりです。

女性と男性、日本と外国、そして企業と NPO すべて対等な関係でいてこそ、「パートナーシップ」です。

社会のあらゆる場で、ひとりひとりがそれぞれの持てる力を存分に発揮していくためにも、「NPO と企業・行政を結ぶパートナーシップ」(図表-3) の目標を高く掲げ、企業も NPO も、そして行政も、ともに力を合わせてよりよい社会を築いていきたいという理念で活動しており、パートナーシップ・サポートセンターでは行政との協働をコラボレーション事業の核のひとつとして位置づけ、各種委託事業や協働事業を推進しています。

図表-3 NPO と企業・行政を結ぶパートナーシップ



(NPO 法人パートナーシップ・サポートセンターホームページより)

第7章 社会貢献活動企業へのアンケート及び聞き取り調査

社会貢献活動を積極的に行っている企業では、どのような活動が行われ、NPO団体からどのような期待を持たれているのかが把握され、社会貢献活動に生かされているかを調査するために、アンケートを送付しました。(資料-5 参照)

社会貢献活動の目的や種類によって担当部署が色々な組織に属しており、アンケート送付の際の部署名は「社会貢献担当」としました。

7-1 アンケート送付数と返送率並びに返送内容（社会貢献企業）

アンケート調査票は、「日本経団連1%クラブ加入企業リスト」で名古屋市あるいは近郊に主たる事業所を有する社会貢献活動企業、中部経済連合会加入企業で社会貢献活動に熱心と思われる企業、筆者らが経営者等と面識のある、ロータリーやライオンズクラブなどに加入しており、社会貢献活動に熱心な企業に送付しました。

アンケート送付数は38法人でアンケートの返送は11法人で返送率は28.94%と、でした。

【問1】貴社の社会貢献活動において、NPO等からどんな人材が求められていますか？

No	具体的内容
1	記載なし
2	いいえ：現状、当社の社会貢献活動は寄付等による支援が中心であり、社員参加型の社会貢献活動は行っておらず、NPOとの交流もなく、本件で求められている人材は、残念ながらありません。
3	記載なし
4	記載なし
5	NPO等から人材に関する問い合わせを受けたことはありません。
6	質問の意味がわかりかねます。企業の社会貢献活動として、NPO等の要望に応じて人材を派遣しているかと意味であれば、NOです。そのような要望を受けたことは恐らくありません。ただし、福祉施設など各種団体から社員ボランティアの要望をいただき、社内募集して送り出すことであれば随時実施しています。
7	社会貢献プログラムの企画・運営を行っており、NPOとの協働プログラムも経験がある人材がいる
8	記載なし
9	財務・広報・企画・IT管理等多様な管理部署があることから、運営・管理面においてはNPO等のニーズに合わせた人材を派遣することは可能であると考え
10	見当たらない
11	① ーチングのプロ ②セミナー講師（起業・問題解決）③Web制作

【問 2】社員で構成する社会活動組織が社内にありますか？

No	具体的内容
1	はい：長期的に東日本大震災被災エリアの復興に貢献する
2	いいえ
3	いいえ
4	はい：クリーンサークル、毎月 1 回の地域清掃
5	いいえ
6	社会活動組織の定義がわかりかねますが、ボランティアサークルであればあります。
7	はい：総務部内の専門部署である社会貢献 G が従業員のボランティア活動を支援する「ボランティアセンター」を設置している
8	いいえ
9	いいえ
10	いいえ
11	いいえ

【問 3】社員の活動している社外ボランティア組織、NPO 団体に対する支援を行っていますか？

No	はい・いいえ 具体的内容
1	はい：幸せの黄色いレシートキャンペーン
2	記載なし
3	はい：団体への寄付行為
4	いいえ
5	いいえ
6	はい：社外のボランティア団体や NPO などに対する支援（寄付、協賛、ボランティア募集など）は実施していますが、社員が所属しているか否かは支援する際に関係ありません。
7	はい：会社として協働している NPO 団体にたいして寄付を行っている
8	いいえ
9	いいえ
10	いいえ
11	はい：寄付、特に NGO

7-2 聞き取り調査内容（社会貢献企業）

アンケートの返送があった社会貢献企業 11 法人に対して聞き取り調査の依頼を行い、7 法人に対してお邪魔して聞き取り調査を行いました。

今回聞き取り調査に伺った社会貢献企業では、総務部が社会貢献担当をしている企業が多い結果となりました。社会貢献と環境対策を兼任する形や事業企画（経営企画）としてグループ企業全体の経営計画策定部門で担当している企業もありましたが、人事部門や教

育担当部門に社会貢献担当を置く企業はありませんでした。

複数の企業からボランティア団体等の市民活動団体から直接働きかけがないので、どのように協働して行ったら良いかわからないし、どの団体と協働するのが良いのかわからないので、直接来られても困るという企業もありました。しかし、今までの支援は寄付行為などの金銭面での支援であり、教育担当者の派遣や定年退職を迎えようとする年代の人へのボランティア活動支援ということに前向きな企業もありました。

終 章

(1) これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書（資料－6）

住民の福祉活動を支援する地域活性化 コーディネーターの役割について研究協議し、報告書として取りまとめた全国社会福祉協議会「地域福祉コーディネーターに関する調査研究委員会報告」では、地域福祉コーディネーターを住民と協働する個別支援ワーカーとし、地域住民とともに、地域の要援護者を支援し、課題解決を行い、さらには地域のネットワークや福祉システムをつくりあげる役割を担う専門職として位置づけています。

(2) 地域包括支援センターが抱える課題と解決策

地域包括支援センターは、介護予防やケアサービスの総合相談・支援窓口としての機能を果たすとともに、介護事業者が抱える困難事例への対応が求められています。一方、住民活動やインフォーマルネットワークとの連携については、制度上においては求められているわけではなく、困難な側面はありますが、住民活動やインフォーマルネットワークとの連携がなければ、その機能を生かすことが難しいということになります。

(3) 社会貢献活動企業が可能な地域社会への貢献とは

今まではNPO 団体や市民活動団体から直接働きかけの経験がないので、どの様に協働したら良いかわからなく、どの団体と協働するのが良いか情報がなく、直接来られても困るという企業もありました。また、寄付などの金銭面での支援だけでなく、教育担当者をNPO 団体や市民活動団体へ派遣をしたり、定年退職を迎えようとする年代の人へのボランティア活動支援に前向きな企業もありました。

(4) 地域においてコーディネーターとしてNPO団体等構成員の活動が重要

地域コミュニティの中におけるコーディネーターの役割が重要となって来ると言えます。コーディネートという言葉に多くの人を率いたり、リーダーシップを発揮したりするイメージがあることから、「地域ファシリテーター（促進役）」や「地域触媒係」などの方が相応しい名前かもしれません。地域コーディネーターは地域の課題に向き合い、色々な人たちがあついたり団体や企業あるいは行政と協働して、地域にある資源をフル活用しながら解決してゆくような触媒的な存在と言えます。

資 料 編

参考文献・論文

- 「地域支援コーディネートマニュアル」高室成幸著、法研発行
- 「セーフコミュニティに暮らしたい」山田典子著、梨の木舎発行
- 「住民参加型地域づくりハンドブック」愛知県企画振興部地域振興課発行
- 「なごや NPO 法人ガイドブック 2012」名古屋市市民経済局地域振興部市民推進センター発行
- 「居宅介護支援事業所ガイドブック平成 24 年 1 月」名古屋市健康福祉局高齢福祉部介護指導課発行
- 「日置真世のおいしい地域づくりレシピ」日置真世著、全国コミュニティライフサポート発行
- 「区市町村社協における地域福祉コーディネーターの必要性と養成について」東京都社会福祉協議会発行
- 「NPO は日本の社会を救えるか」市政研究 1999. 10 月 125 号

参考資料

- 資料―1 地域福祉のあり方について 名古屋市平成 20 年度市政世論調査
- 資料―2 平成 25 年 2 月 14 日付け厚生労働省事務連絡 各都道府県介護保険担当者宛て
- 資料―3 アンケート調査票（いきいき支援センター）
- 資料―4 アンケート調査票（NPO 法人）
- 資料―5 アンケート調査票（社会貢献企業）
- 資料―6 これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書 厚生労働省

資料－1 地域福祉のあり方について 名古屋市平成 20 年度市政世論調査

・近所づきあいは「顔があえばあいさつする程度」という人が約 4 割

近所づきあいの程度は、「顔があえばあいさつをする」という人が 41.2%で、最も高く、「たまに立ち話や世間話をする」という人 24.0%をあわせると『出会ったときに世間話やあいさつをする』人は 65.2%となります。また、『親しく交流している※』（「困ったときに助け合ったりする」(7.6%)+「相談や助け合うまではいかないが、親しく話をする」(20.5%))人は 28.1%となっています。

・地域の人々のつながりが薄れてきていることについては「その通りだが、時代の流れでやむをえない」が 5 割以上

地域においての人と人とのつながりや、まとまりが薄れてきていることについては、「その通りだが、時代の流れでやむをえないと思う」と答えた人が 54.5%で最も高く、次いで「その通りであり、残念に思う」と答えた人が 25.1%となっています。

・地域で問題になっていることは「地域の治安(防犯)」が約 3 割

地域で問題になっていることは「地域の治安(防犯)」が 33.2%で最も高く、以下、「ゴミの出し方、分別」(24.0%)、「住民同士の助け合い意識の希薄化」(23.1%)、「地域の美化(空き地の雑草やゴミのポイ捨てなど)」(22.8%)、「住民同士の交流する機会の減少」(21.5%)、「高齢者世帯や障害者への(生活)支援」(20.2%)、「災害時の対応や防災」(20.2%)が 2 割台で続いています。

・地域住民の助け合いとしてできることは「安否確認の声をかける」が 6 割弱

地域の助け合いとしてできることは、「安否確認の声をかける」と答えた人が 57.7%で最も高く、次いで「趣味など世間話の話し相手になる」(32.5%)が 3 割台で続いています。一方、「何もできないと思う」(19.2%)と答えた人は 2 割弱となっています。

・一人にしておけない人を残して外出する際の相談相手は「離れて暮らしている家族・親族」が 5 割以上

一人にしておけない人を残して外出しなければならないなど、困ったときの相談相手は、「離れて暮らしている家族・親戚」が 55.1%で最も高く、次いで「友人(知人)」が 23.9%となっています。また、「相談する相手がいない、誰に相談してよいかわからない」と答えた人は 3.3%となっています。

・「地域福祉推進協議会」を『知っている』人は 5 割程度

「地域福祉推進協議会」を『知っている※』（「活動に参加しており、よく知っている」(4.1%)+「活動に参加したことはないが、活動内容は知っている」(13.5%)+「名前は聞いたことがある」(30.0%))と答えた人は 47.6%であり、そのうち、活動内容まで知っている人は 17.6%、活動に参加している人は 4.1%となっています。一方、「知らない」と答えた人は 51.0%となっています。

・何らかの地域活動等に参加している人は約 6 割

何らかの地域活動等へ『参加している※』（全体(100%)-（「まったく参加や活動していない(40.5%)+「無回答」(1.3%）」人は約 6 割(58.2%)、「まったく参加や活動はしていない」(40.5%)人は約 4 割となっています。参加している活動内容は、「町内会や自治会活動」が 45.8%で最も高くなっています。

・地域活動へ『参加したい』人は約 5 割

地域活動等へ「進んで参加したい」と答えた人は 3.4%と僅かですが、「条件があれば参加したい」と答えた人をあわせると『参加したい』(48.1%)人は約 5 割となります。一方、『参加したくない※』（「参加したくない」(11.5%)+「どちらかといえば参加したくない」(15.4%))と答えた人は 26.9%となっています。

・関心がある活動分野は「高齢者福祉」が約 3 割

関心がある活動分野は、「高齢者福祉」が 27.3%で最も高く、以下、「緑化・自然環境」(25.9%)、「スポーツ・芸術・文化」(23.8%)、「防犯・交通安全」(21.6%)、「子どもの福祉」(21.4%)が 2 割台で続いています。

・地域活動等へ参加するために必要なことは「時間に余裕があること」が約 6 割

どのような条件や環境が整えば参加するかをたずねたところ、「時間的に余裕があること」が 62.6%で最も高く、次いで「興味のもてる活動があること」(44.1%)、「健康に自信があること」(40.5%)が 4 割台で続いています。

・地域活動等は『必要だと思う』人が約 9 割

地域活動等の必要性については、『必要だと思う※』（「とても必要だと思う」(31.5%)+「ある程度必要だと思う」(58.1%))と答えた人は約 9 割(89.6%)となっています。一方、『必要ではない※』（「まったく必要ではない」(0.3%)+「あまり必要ではない」(2.0%))と答えた人は 2.3%と僅かです。

・地域の助け合い活動で必要なことは「一人暮らしの高齢者や高齢者世帯への支援活動」が約 7 割

住民による地域での助け合い、支え合い活動で必要なことは、「一人暮らしの高齢者や高齢者世帯への支援活動」が 71.9%で最も高く、次いで「防犯や交通安全」(50.6%)、「災害時に備えたしくみ作りや災害時の救援活動」(46.7%)と続いています。

・地域活動等を一層活発にするための力点は「活動の様子を住民が知ることが出来るように PR する」が 5 割以上

住民活動などを一層活発にするための施策の力点は、「活動の様子を住民が知ることが出来るように PR する」が 54.5%で最も高く、次いで「学校教育の中で、ボランティア活動を体験させる」(39.2%)、「活動について気軽に相談できる窓口を設置する」(37.7%)、「困っている人と助けることの出来る人(団体)との橋渡しをする」(36.3%)、「活動費・運営費などの資金的な援助を行う」(32.1%)が 3 割台で続いています。

・地域での助け合い、支え合いに関することについて

地域での助け合い、支え合いに関することについて、選択肢を設けず自由に回答してもらったところ、住民同士の交流に関する意見が 132 件、地域の課題や困りごとに関する意見が 119 件、ボランティア・NPO 活動に関する意見が 47 件、地域福祉の周知、地域の課題の認識に関する意見が 26 件、地域の相談窓口に関する意見が 22 件、地域福祉のコーディネートやリーダーの育成に関する意見が 16 件、ボランティアなどの体験学習に関する意見が 11 件、民生委員、区政協力委員に関する意見が 9 件、自治会、町内会活動に関する意見が 9 件、自助に関する意見が 5 件、地域福祉についての意見、考え方についての意見が 24 件、地域福祉の推進に関する意見、要望等が 51 件、福祉行政に関する意見、要望等が 184 件、福祉以外に関する行政への意見、要望が 73 件、行政への意見、要望(励まし、感謝等)が 10 件、地域福祉の推進に消極的な意見が 17 件、アンケートに関する意見が 4 件、その他の意見が 21 件となっています。

・施策へ反映状況

平成 21 年 3 月末現在並びに 22 年 3 月末現在では「実現・反映予定」となっており、(まだ実現していないが、近い将来、施策や計画等への反映が見込まれるものがある。または、施策や計画の検討組織に資料提供し、検討の参考資料とした。) 以後の反映状況は記載されていません。

平成 25 年 2 月 14 日

各都道府県 介護保険担当課（室）宛て

「地域ケア会議」に関する Q & A の送付について

介護保険行政の推進につきましては、日頃からご協力をいただき厚く御礼申し上げます。

地域包括支援センター等において設置・運営される「地域ケア会議」については、「地域包括支援センターの設置運営について」（平成 18 年 10 月 18 日老計発第 1018001 号・老振発第 1018001 号・老老発第 1018001 号 課長連名通知、平成 24 年 3 月 30 日付一部改正）において位置づけたところですが、今般、その具体的な解釈について、別紙のとおり取りまとめましたので、管内市（区）町村、関係団体、関係機関等に周知いただきますようよろしくお願い申し上げます。

（参考資料）

「地域ケア会議」の 5 つの機能

「地域ケア会議」を活用した個別課題解決から地域包括ケアシステム実現までイメージ

「地域ケア会議」に関する Q & A

問 1 今般、「地域ケア会議」を通知に位置づけた背景は何か。

（答）

団塊の世代が 75 歳以上となる 2025 年へ向けて、高齢者が尊厳を保ちながら、住み慣れた地域で自立した生活をおくることができるよう、国は、医療、介護、予防、住まい及び生活支援サービスが、日常生活の場で切れ目なく提供できる地域での体制（地域包括ケアシステム）づくりを推進しています。

これを実現するためには、①高齢者個人に対する支援の充実と、②それを支える社会基盤の整備とを同時にすすめる必要があります。

このため、今般、①専門多職種の協働のもと、公的サービスのみならず他の社会資源も積極的に活用しながら、高齢者個人の課題分析と在宅生活の限界点を上げるための支援の充実に向けた検討を行い、これらの個別ケースの検討の積み重ねを通じて、高齢者の自立支援に資するケアマネジメントを地域全体に普及することにより、地域で高齢者を支えるネットワークを強化するとともに、②高齢者の自立を支援するための具体的な地域課題やニーズを行政に吸い上げ、社会基盤整備につなげる一つの手法として、地域ケア会議を通知に位置づけたところです。

各地域においては、市町村の方針や従来の活動の流れを汲んで、様々な取組が行われてきましたが、その目的や手法が多様であることから、今回このように整理したところです。

現在行われている取組が、後述する目的に合致しているか、また、どの機能に該当する

かを確認のうえ、地域包括ケアシステムの実現につながるよう、充実強化していくことが求められます。

問2 「地域ケア会議」にはどのような目的と機能があるのか。

(答)

地域ケア会議の目的については、課長通知の中で「ア 個別ケースの支援内容の検討によるもの」と「イ 地域の実情に応じて必要と認められるもの」に大別しています。

前者については、課長通知の?~?で既を示していますが、後者については、例えば、個別ケースの検討による課題解決を積み重ねることによって明らかになった共通の要因や地域課題及び日常生活圏域ニーズ調査で把握された地域課題を基に、地域づくりや新たな資源開発、政策形成等につなげるものを取り扱うことが考えられます。

これらを踏まえて地域ケア会議の有する機能を整理すると、個別ケースの支援内容の検討によるものについては、

① 多職種が協働して個別ケースの支援内容を検討することによって、高齢者の課題解決を支援するとともに、介護支援専門員の自立支援に資するケアマネジメントの実践力を高める「個別課題解決機能」

それを通じた

② 高齢者の実態把握や課題解決を図るため、地域の関係機関等の相互の連携を高め地域包括支援ネットワークを構築する「ネットワーク構築機能」

③ 個別ケースの課題分析等を積み重ねることにより、地域に共通した課題を浮き彫りにする「地域課題発見機能」が主なものとして挙げられます。

④ また、地域の実情に応じて必要と認められるものとしては、インフォーマルサービスや地域の見守りネットワークなど、地域で必要な資源を開発する「地域づくり・資源開発機能」

⑤ 地域に必要な取組を明らかにし、政策を立案・提言していく「政策形成機能」などが考えられます。

これらの目的・機能は、一度の会議ですべてを網羅することは困難であるため、課題や目的に応じて、開催方法や実施回数、参加者等を検討する必要があります。地域の実情に応じて既存の会議を活用しながら、不足している部分を強化していくことが重要です。

特に、個別ケースの検討による①～③は重点的な取組が求められます。

また、会議の主催者及び名称については、実施主体の判断によりますが、その機能に着目し、①から③については主に地域包括支援センター主催による「地域ケア個別会議」、④及び⑤については検討内容によって地域包括支援センターまたは市町村主催による「地域ケア推進会議」と称するなど、会議の機能に応じて設定することが考えられます。

いずれが主催する場合も、ひとりひとりの高齢者が尊厳を保ちながら、住み慣れた地域で自立した生活を送ることができるよう支援することを目指しています。

会議の設置・運営に当たっては、上記のような地域ケア会議の全体像（目的・機能）を

十分に理解した上で、開催目的を明確にして実施することが求められます。

問3 「地域ケア会議」で行う個別ケースの検討と「サービス担当者会議」、「事例検討会」の違いは何か。

(答)

「サービス担当者会議」は、介護支援専門員の主催により、ケアマネジメントの一環として開催するものです。効果的かつ実現可能な質の高い居宅サービス計画とするため、利用者の状況等に関する情報を各サービス担当者等と共有するとともに、専門的な見地から意見を求め、具体的サービスの内容の検討、調整を図るものであり、その位置づけは地域ケア会議とは異なります。

なお、サービス担当者会議においては、保健・医療職やインフォーマルサービス、住民組織等の協力者の参加が少ないという実態があります。

一方、「地域ケア会議」で行う個別ケースの検討は、地域包括支援センター又は市町村の主催により、包括的支援事業の一環として、幅広い地域の多職種の視点により、それぞれの専門性に基づくアセスメントやケア方針の検討がなされる場です。この検討を通じて、高齢者に対する包括的ケアと自立支援に資するケアマネジメントの実践力を高め、保健・医療職やインフォーマルサービス等を含めた地域包括支援ネットワークの構築、地域課題の把握等を行います。

また、これらの積み重ねにより、介護支援専門員のケアマネジメント能力が向上し、その結果、サービス担当者会議が充実することが期待されます。

なお、「事例検討会」は、援助者の実践力向上を図ることを目的とした場合、研修としての意味合いが強く、ここでの「地域ケア会議」とは異なります。

問4 個別ケースの支援内容の検討はどのように行うか。

(答)

個別ケースの検討に取り上げる事例は、市町村の方針に基づき、地域包括支援センター又は市町村が選定します。包括的・継続的ケアマネジメント支援業務の一環として支援困難事例の相談・支援から事例を取り上げる場合、総合相談支援業務等の一環として住民や関係機関等からの相談事例を取り上げる場合、各市町村の課題に応じて関係者に事例の提供を求める場合等が考えられます。

支援困難事例の場合は、主に介護支援専門員が抱える困難事例等、総合相談支援事例の場合は、地域住民や医療機関等の関係機関による支援要請事例等に対し、地域包括支援センターの三職種をはじめとした多職種による課題分析を行い、必要に応じて多様な機関との連携や役割分担を行い、サービス利用者や地域住民のQOL向上と自立支援に資するケアマネジメントの支援を検討します。

また、市町村の課題に応じて事例提供を求める場合は、たとえば小規模な居宅介護支援事業所、経験の浅い介護支援専門員が担当する事例、新規開設事業所の事例、軽度者の区分変更事例、予防プランの委託事例、障害者自立支援法からの移行事例、小規模多機能型

居宅介護など地域密着型サービスの利用事例、施設入所待機中の事例、施設入所者の事例等、市町村として潜在課題が予測される事例に焦点を当てることが考えられます。

いずれの会議も、出席者への追及の場ではなく、よりよいケアマネジメントが行われるよう多職種が支援チームとなって検討する場であり、サービス利用者や地域住民のQOLと地域のケアの質の向上が目的です。したがって、主催者側は意見を述べるだけではなく、必要に応じて、その後のモニタリングや支援内容に対する事後フォローを行うことが求められ、プランを変更することとなった際は、利用者等への説明や他機関との調整について、介護支援専門員をバックアップすることが重要です。

問5 地域づくり・資源開発、政策形成を行うために「地域ケア会議」ではどのような検討を行うのか。

(答)

「地域ケア会議」において個別ケースの課題を解決していく中で、地域に不足している資源やサービス、連携が十分な職種・機関、新たに取り組むべき課題等が明らかになってくるため、これらに関係者で共有し、社会基盤の整備についての検討を行うことが考えられます。

これらの地域課題は、日常生活圏域内の調整で解決可能な課題から、市町村全域での検討が必要な課題もあるため、それぞれのレベルの課題を地域包括支援センターと市町村職員が共有し、地域で必要な資源の開発を検討して政策に反映させていきます。

この場合、案件によっては地域における関係者の代表者レベルによる開催が必要なケースも考えられます。

なお、会議内容の具体例は以下のとおりです。

① 地域づくり・資源開発等の例

- ・ 公的サービスだけでは支えきれない課題（ゴミ出し、見守り等）がある場合、住民組織やボランティアとの協働などについて検討
- ・ 特定の機関（医療機関、施設等）との連携が進まない場合、関係者で好事例を共有し改善方法を検討
- ・ 特定の介護支援専門員やサービス事業者の課題（自立支援の理解不足、サービス過剰、サービス過少等）の解決のため、職能団体や事業者団体のネットワーク化による解決方法を検討

② 政策形成等の例

- ・ 圏域内で解決困難な課題（買い物弱者の移動手段、孤立死防止に関する企業との連携等）について、市町村での事業化・施策化の必要性について提言
- ・ 地域ケア会議で見出した地域で実践されている有効な解決策を、地域全体に普及することについて提言

以上のような取組により、以下に示すような政策形成につなげていくことが重要です。

- ・ 市町村は、地域包括支援センターの提言を受け、日常生活圏域ニーズ調査など計画策定

に関する調査結果とあわせ、地域のニーズ量に基づき資源を開発し、次期介護保険事業計画に位置づけ

・市町村内で解決困難な課題（医療資源の不足、道路・交通、法制度上の課題等）について、広域的な検討の場及び国・都道府県等に対して政策を提言し、提言を受けた国・都道府県等は適切に対応

問6 「地域ケア会議」の開催によってどのような効果が得られるか。

（答）

地域ケア会議は、個人で解決できない課題を多職種協働で解決し、そのノウハウの蓄積や課題の共有によって、地域づくり・資源開発、政策形成等につなげ、さらにそれらの取組が個人の支援を充実させていくという一連のつながりがあります。

その効果を具体的に挙げると、サービス利用者や家族にとっては、より良いケアマネジメントが提供されることとなるため、サービス利用者の自立支援やQOLの向上につながります。

また、介護支援専門員と事業者にとっては、他の専門分野の知識を得る機会になり、他機関との役割分担やサポートによって負担が軽減します。さらに、支援チームが課題解決の経験を積み重ねることによって、類似事例においても自主的な実践が可能となり、早期対応が重度化を防止することにもなります。

こうした取組は、地域ケア会議に参加した関係者のスキルアップや事業者間での質の管理にも役立ち、保険者にとっては、適正な介護給付の維持と地域包括ケアシステムの構築につながり、地域住民にとっては、住み慣れた地域で安心して生活を継続できるという効果があります。

このように、「地域ケア会議」の実践は、地域包括ケアシステムの構築・発展に有効な機能であり、サービス利用者は勿論のこと、支援者、市町村及び地域住民にとっても様々な効果をもたらすものであると言えます。

問7 個別ケースの検討は行わなくてもよいのか。

（答）

地域包括ケアシステムづくりのためには、①高齢者個人に対する支援の充実と、②それを支える社会基盤の整備とを同時にすすめる必要があります。

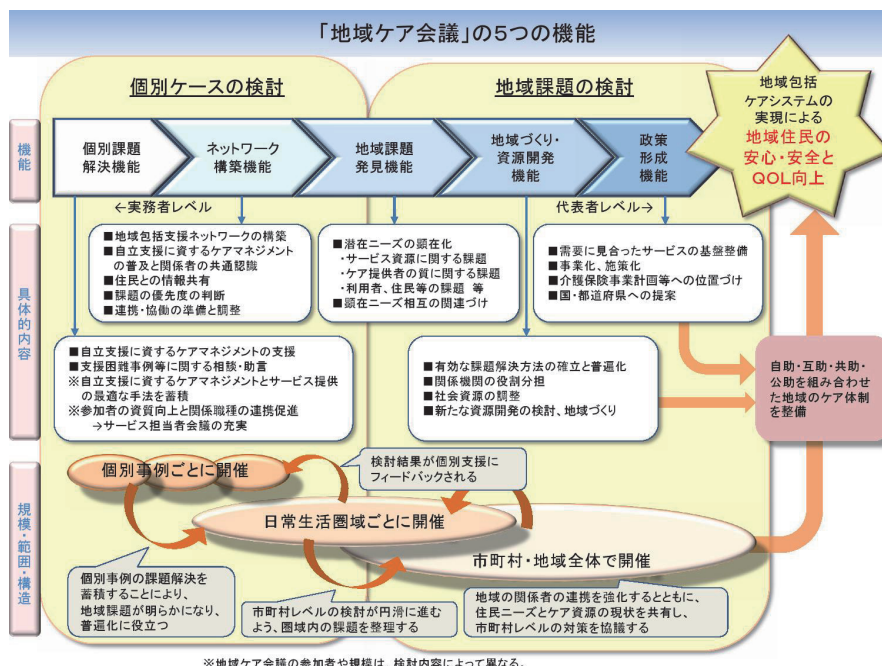
地域ケア会議における個別ケースの検討は、自立支援に資するケアマネジメントの実現、サービス利用者のQOLの向上、関係者のOJT等の効果が期待されるところであり、これらの積み重ねにより、地域における個別支援の最適な手法が蓄積されます。また、これらの事例の課題分析等を行うことで、社会基盤の整備に資するニーズや地域課題を把握することができます。

したがって、地域包括ケアシステムづくりのために、地域ケア会議において個別ケースの検討を行うことは大変重要な取組であると言えます。

問8 「地域包括支援センター運営協議会」を「地域ケア会議」に置き換えてもよいのか。

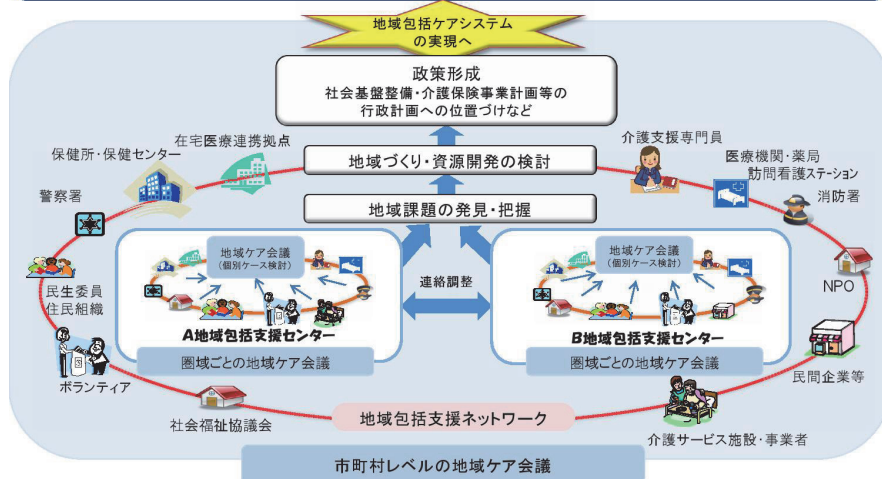
(答)

地域包括支援センター運営協議会は、地域包括支援センターの業務に関する評価を行い、センターの適切、公正かつ中立な運営の確保を目指すこと目的としていますが、運営要綱7-(3)に規定する所掌事務のうち、「(e) その他地域包括ケアに関すること」について、地域づくり・資源開発、政策形成等の地域ケア会議の目的・機能に合致する内容の検討を行う場合は、地域ケア会議に置き換えて差し支えありません。



「地域ケア会議」を活用した個別課題解決から地域包括ケアシステム実現までのイメージ

- 地域包括支援センター(又は市町村)は、多職種協働による個別ケースのケアマネジメント支援のための実務者レベルの地域ケア会議を開催するとともに、必要に応じて、そこで蓄積された最適な手法や地域課題を関係者と共有するための地域ケア会議を開催する。
- 市町村は、地域包括支援センター等で把握された有効な支援方法を普遍化し、地域課題を解決していくために、代表者レベルの地域ケア会議を開催する。ここでは、需要に見合ったサービス資源の開発を行うとともに、保健・医療・福祉等の専門機関や住民組織・民間企業等によるネットワークを連結させて、地域包括ケアの社会基盤整備を行う。
- 市町村は、これらを社会資源として介護保険事業計画に位置づけ、PDCAサイクルによって地域包括ケアシステムの実現へとつなげる。



資料-3

アンケート調査票（いきいき支援センター）

公益財団法人名古屋まちづくり公社
名古屋都市センター 市民研究員
天野 宏道、後藤 健太郎

アンケート調査票

1・貴団体に求められている役割と機能は？

2・運営上の課題は？

3・課題解決策・方法は？

*該当項目がない場合には斜線を引いて下さい。

地域包括支援センター名称：

アンケート回答者・役職氏名：

事業所連絡先電話番号：

資料-4

アンケート調査票 (NPO法人)

本調査票は、「なごやNPO法人 ガイドブック2012」において「まちづくり」もしくは「保健」の活動分野で掲載のある団体に送付しています。

公益在団名古屋まちづくり公社
名古屋都市センター 市民研究員
天野 宏道、後藤 健太郎

アンケート調査票

1・貴団体に求められている役割と機能は？

まちづくり：

保 健：

2・運営上の課題は？

人 材 面：

住民参加面：

運 営 面：

3・課題解決策・方法は？

人 材 面：

住民参加面：

運 営 面：

*該当項目がない場合には斜線を引いて下さい。

NPO法人名称：

アンケート回答者・役職氏名：

事業所連絡先電話番号：

資料-5

アンケート調査票（社会貢献企業）

本調査票は、「日本経団連
1%クラブ加入企業」等々で
名古屋市あるいは近郊に主要
事業所を有する企業を対象に
送付しています。

公益財団法人名古屋まちづくり公社
名古屋都市センター 市民研究員
天野 宏道、後藤 健太郎

アンケート調査票

1・貴社の社会貢献活動において、NPO等からどんな人材が求められていますか？（どんな人材を派遣可能ですか？）

例：コーディネート人材あるいは育成人材は居ますか？

（具体的に：）

2・社員で構成する社会活動組織が社内にありますか？（いずれかに○）

はい ・ いいえ

（具体的に：）

3・社員の活動している社外ボランティア組織、NPO 団体に対する支援を行っていますか？
（いずれかに○）

例：団体への寄付行為

はい ・ いいえ

（具体的に：）

*該当項目がない場合には斜線を引いて下さい。

事業所名称：

アンケート回答者・役職氏名：

事業所連絡先電話番号：

資料－6

『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』

厚生労働省・援護局 地域福祉課 地域福祉係 2008 年 3 月

地域における「新たな支え合い」を求めて －住民と行政の協働による新しい福祉－

I. はじめに

1. 検討の経緯

○ 本研究会は、「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行う等の地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策」について検討するため、厚生労働省社会・援護局の求めに応じ 2007 年（平成 19 年）10 月に設置され、以来 11 回にわたって議論を重ねてきた。

○ はじめに、地域の要支援者、地域の問題とは何かについて議論を行い、続いて、求められる支援のあり方、住民参加の必要性、地域福祉を進めるために必要とされる条件などについて議論を行ってきた。あわせて、地域福祉に関する既存施策についてもレビューを行った。

○ 議論に当たっては、各地で地域福祉活動を実践している方々や既存施策の実施に携わっている方々からのヒアリングを行うとともに、地域福祉の現場の視察も行った。

2. いま、地域福祉を議論することの意味

○ 歴史的にみると、かつて我が国が農業を中心とした社会であった当時は、「相身互い」、「おたがいさま」といった地域の相互扶助により人々の暮らしは支えられてきたが、戦後高度成長期の中で、工業化、都市化が進み、地域社会に代わって、行政が福祉サービスとして高齢者や障害者、児童や子育て世帯に対する支援を行うようになり、行政が担う領域は次第に広がってきた。

○ 公的な福祉サービスは、戦後の貧困者対策、戦争障害者対策や戦争孤児対策から始まって、次第に高齢者福祉施策、身体障害者や知的障害者福祉施策など、その時々が高まったニーズに応じ、分野ごとに整備されてきた。特に、1990 年代以降、高齢者や障害者福祉サービス基盤の計画的な整備が進められ、介護保険法に基づく介護サービスや障害者自立支援法に基づく障害福祉サービスなどの分野では、公的な福祉サービスは、質、量とも飛躍的に充実した。

○ このように、公的な福祉サービスは分野ごとに発展してきたが、制度の谷間にあって対応できない問題があるほか、住民の多様なニーズについて、全て公的な福祉サービスで対応することは不可能であり、また、適切でないことも明らかになってきている。

○ また、例えば、一つの世帯で要介護の親と障害をもつ子がいるなどの複合的な事例や、ホームレスなど社会的排除の対象になりやすい者の存在もあり、従来の公的な福祉サービスが十分に対応できていない問題もある。

○ さらに、専門的な対応を必要とする問題が近隣住民によって発見されても、それが行

政や専門機関につなげられず、結果として対応が遅れてしまうという、制度へのアクセスの問題もある。

○ 地域社会の変容や住民意識の変化が進む一方で、終戦後のベビーブームに生まれた世代（いわゆる「団塊の世代」）が退職年齢に達し、職域を生活の中心としていた多くの人々が新たに地域の一員として入ってくる。こうした人々を始めとして、住民が地域での活動を通じて自己実現をしたいというニーズは高まってきている。住民が主体的に福祉に参加することで、住み慣れた地域でこれまでの社会的関係を維持しながら、生きがいや社会的役割をもつことができ、より豊かな生活につながることを期待される。

○ 地域は、隣人たちとの社会的な関係の中で、それぞれの住民が自分らしい生き方を実現していく場であり、歳をとっても、障害があっても、住み慣れた地域で自分らしい生き方を全うできることが、その人の尊厳を支えることになる。その意味で、地域の生活課題に取り組むことは、取り組む側にとって自己実現につながるだけでなく、支援される者にとっても地域で自己を実現し、尊厳ある生活が可能となるものでもある。

○ こうした中で、今後の我が国における福祉のあり方を考える際、公的な福祉サービスの充実整備を図るとともに、地域における身近な生活課題に対応する、新しい地域での支え合いを進めるための地域福祉のあり方を検討することが緊要な課題となっている。そこで、これからの新しい地域福祉の意義や役割、そうした地域福祉を推進するために求められる条件は何か、について考え方を整理し、住民と行政の協働による新しい福祉のあり方を提示することが必要となった。

II. 現状認識と課題設定

1. 社会の変化

（少子高齢化の進行と従来の安心のシステムの変容）

○ 我が国の少子高齢化は他の先進諸国に例をみないスピードで進行しており、2005年（平成17年）から2030年（平成42年）にかけて65歳以上高齢者人口は1000万人以上、率にして40%以上増える一方、それを支える15～64歳人口は約1700万人、20%以上減るものと推計されている。

○ 出生率が仮に今後上昇したとしても、新たに生まれる人口は2030年までは制度の支え手としては期待できず、担い手の大幅な減少の中で、大幅に増える高齢者に対する福祉を支えていかなければならない。

○ 同時に、高齢者の一人暮らし世帯の数は、2005年（平成17年）の387万世帯から2030年（平成42年）には717万世帯と、2倍近くに増加すると推計されており、生活リスクに対して脆弱な世帯の増加を示している。

○ 現在の高齢者・障害者・児童を対象とする給付の中核である介護保険給付費・支援費・措置費の合計額の中で、7割以上が介護保険給付費となっていることをみても、公的な福祉サービスだけで要援護者への支援をカバーすることは困難であるといわざるを得ない。

○ これまで安心のシステムとして機能してきた、家族内の助け合いと企業の支えについ

ても、少子高齢化の進行、核家族化や単身世帯の増加、引きこもりなど家族内の紐帯の弱まり、終身雇用慣行の変化や非正規雇用の増加、若年層の雇用情勢の悪化、企業の経費削減などが進む中で、これまでのような支えは期待できなくなっている。

（地域社会の変化）

○ 高度成長期における工業化・都市化の中で地域の連帯感が希薄化し、さらに成熟社会を迎える中で、これまでのような地域の活力を期待することも難しい。人々の移動性や流動性が高まり、個人主義的傾向も強まる中で、「ご近所」の人間関係が形成されず、地域の求心力の低下を招いている。特に大都市においては、オートロックのマンションに民生委員が入れないという状況もあるように、地域社会の支え合う関係の脆弱化が著しい。

○ しかし、地域社会における支え合いの脆弱化は都市部だけの現象ではない。中山間地においては、若年層を中心とした人口流出により地域社会の構成員が減少し、特に限界集落（過疎化などで人口の 50%が 65 歳以上の高齢者になり、冠婚葬祭など社会的共同生活の維持が困難になった集落）のようなところでは、地域社会の維持さえ難しい状況となっている。

2. 福祉・医療政策の施策の動向

（1）近年の福祉制度改革

○ まず、近年の福祉制度改革について、高齢者や障害者といった分野別に概観してみる。

（高齢者福祉）

○ 1990 年代初めから、在宅福祉に力を入れたゴールドプラン、新ゴールドプランが策定され、数値目標を掲げ総合的かつ計画的に基盤を整備するという形で、高齢者福祉施策は進められてきた。

○ こうした流れは、1997 年（平成 9 年）に介護保険法が制定され、2000 年（平成 12 年）から実施されたことにより加速され、高齢者介護のサービス量は 1990 年頃に比べて飛躍的に増加するとともに、多様なサービス供給主体が参入することとなった。また、介護保険制度では、市町村が保険者となって運営や財政責任を担うことになり、福祉における市町村の役割の重要性を一層高めるものとなった。

○ さらに、2005 年（平成 17 年）に行われた介護保険法の改正により、小規模で多様かつ柔軟なサービスを展開し、一人一人ができる限り住み慣れた地域での生活を継続できるよう、小規模多機能型介護、夜間対応型訪問介護などの「地域密着型サービス」が創設されるとともに、地域包括ケア体制を支える地域の中核機関として、新たに、(1)総合相談支援、(2)虐待の早期発見・防止など権利擁護、(3)包括的・継続的ケアマネジメント支援、(4)介護予防ケアマネジメント、の 4 つの機能を担う「地域包括支援センター」の設置を進めることとされた。

（障害者福祉）

○ 高齢者福祉に比べると立ち遅れているといわれていた障害者福祉の分野についても、2000 年（平成 12 年）に入ってから様々な改革が行われ、利用者が自らサービスを選択す

ることを可能とする支援費制度を経て、2005 年（平成 17 年）には障害者自立支援法が制定された。

○ これにより、身体障害、知的障害、精神障害といった障害の種別にかかわらず、一元的に福祉サービスを利用できる仕組みが構築され、市町村が主体性を発揮して、地域のニーズに応じて総合的かつ計画的にサービスを提供する体制が整えられた。

○ また、同法では、「障害があっても普通に暮らせる地域づくり」を目指し、入所施設からグループホーム等地域生活への移行や一般就労への移行を進めていくとともに、都道府県や市町村において、福祉、保健・医療、教育、労働など地域の関係者から構成される「自立支援協議会」を設置するなど、障害者の相談支援の体制整備も図られることとなった。

（児童福祉）

○ 児童福祉制度は、1998 年（平成 10 年）からは、保育所の利用手続きが、市町村の措置から、保護者が希望する保育所を選択する仕組みに改められた。また、2005 年（平成 17 年）には、子育てに関する情報提供や助言を行う子育て支援事業が児童福祉法上位置付けられ、市町村の実施努力義務が規定された。

○ また、現在、市町村において、地域における子育て支援のため、子育て親子が交流する常設のつどいの場を設けたり、子育てに関する専門的な支援を行う地域子育て支援拠点事業などが実施されている。

○ 児童虐待防止対策については、2004 年（平成 16 年）の児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の改正により、児童虐待の通告先等としての市町村の役割が明確化されたほか、地方公共団体において、児童虐待を受けた児童等の状況の把握や情報交換を行うため、児童虐待防止の関係機関を構成員とする要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）が設置できることとされた（2005 年（平成 17 年）の法改正により、協議会設置について努力義務。）。

（在宅医療の推進）

○ 2006 年（平成 18 年）には医療制度改革が行われ、我が国の医療の問題とされている平均在院日数の短縮が強く叫ばれ、療養病床の再編が行われるとともに、その受け皿としての在宅医療の推進が基本的な方向となっている。

（2）近年の福祉施策の方向性

○ 我が国の福祉は、このように多様な広がりと変化を示してきたところであるが、特に近年の福祉サービスのあり方をみると、次のような方向性を志向してきたといえる。

（1）利用者本位の仕組み

サービスの利用方法が、行政機関がサービス内容等を決定して提供する仕組み（措置制度）から、利用者がサービスを選択して自らの意思に基づき利用する利用者本位の仕組み（契約制度）へと変化してきた。

（2）市町村中心の仕組み

住民に最も身近な地域において、必要なサービスをきめ細かく提供できるように、市町村

を中心にした仕組みへと変化してきた。1990年（平成2年）の福祉制度の改正により、高齢者福祉及び身体障害者福祉を中心に市町村が権限を持って住民福祉の向上に努める仕組みが確立し、市町村が主体となって、それぞれの地域の特性に応じた福祉の充実に取り組むことが重要となった。

（3）在宅福祉の充実

可能な限り住み慣れた地域や自宅で生活をしたいという人々の要望や、障害のある人もない人も地域でともに生活している状態こそが普通であり、障害のある人もまた家庭や地域において普通の生活をするようにすべきであるというノーマライゼーションの考え方が普及し、在宅生活を支援する在宅サービスの充実が図られてきた。

（4）自立支援の強化

介護保険法に基づく介護サービス、障害者自立支援法に基づく障害福祉サービスともに、高齢者や障害者の自立を支援するという基本的な考え方の下、提供されている。また、生活保護制度においても、被保護世帯に対し自立支援プログラムを策定し、それに沿った支援を行うという取り組みが進められている。

（5）サービス供給体制の多様化

行政機関や社会福祉法人、社会福祉協議会が中心であった供給体制から、民間企業や非営利団体、住民団体等の様々な供給主体が併存する体制へと変化してきた。

また、介護保険制度の創設によりケアマネジメントが導入され、多職種が協働して高齢者を支える仕組みが定着しつつある。

（全体的な方向性）

○ 以上のように、近年の福祉施策は、個人の尊厳を尊重する視点から、個々人の生活全体に着目し、たとえ障害があっても、要介護状態になっても、できる限り地域の中でその人らしい暮らしができるような基盤を整備していく、というのが基本的な考え方であり、それに基づき、地域での自立支援、生活の確保、施設や病院から地域への移行が進められている。

3. 地域における多様な福祉課題

○ このように、特に高齢者・障害者の分野においては、公的な福祉サービスは飛躍的な発展をとげてきたといえる。しかし同時に、地域においては、公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題や、公的な福祉サービスでの総合的な対応が不十分であることなどから生まれる問題、社会的排除や地域の無理解から生まれる問題がある。

（公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題）

○ 公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題としては、

（1）一人暮らし高齢者や障害者等のゴミ出し、電球の交換といった軽易な手助けのように、事業者による公的な福祉サービスで対応するには費用等の点で効率的ではないもの、あるいは、映画鑑賞や墓参りの付き添いなど、公的な福祉サービスで対応すべきかどうか人によって判断が分かれる要請といった、制度では拾いきれないニーズ

(2) 様々な問題を抱えていながら、従来の公的な福祉サービスで定められているサービス給付要件に該当しない、「制度の谷間にある者」への対応

(3) 引きこもりから孤立死に至る单身男性、消費者被害に遭っても自覚がない認知症の一人暮らし高齢者など、自力で問題解決に向かわず、または問題解決能力が不十分で、公的な福祉サービスに関する情報があっても理解や活用が難しく、かつ、家族や友人など身近な人々の手助けが期待できない状態にある人々への対応

がある。これらは、地域で生活している人にしかみえない地域の生活課題であったり、身近でなければ早期発見が難しい場合が多い。

(公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題)

○ 公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題としては、例えば、一つの世帯で、要介護の親と障害の子がいたり、ドメスティックバイオレンスの被害に遭っている母親と非行を行う子どもがいる、といった複合的な問題のある家庭に対し、必要なサービスを的確に組み合わせて提供できておらず、一つの家庭を支えきれていない、という問題である。

(社会的排除の対象となりやすい者や少数者、低所得の問題)

○ また、社会的排除の対象となりやすい者への対処、少数者への地域の無理解からくる問題や、場合によっては偏見・差別に至るという問題もある(外国人、刑務所から出所した者など)。また、ニート、ホームレスといった新たな貧困を含む低所得の問題も、地域にある問題としてもとらえることができる。

(「地域移行」という要請)

○ 障害者自立支援法の下、2011年度(平成23年度)末までに1.9万人の障害者が福祉施設から地域生活に移行し、3.7万人の精神障害者が病院から地域に移行することが見込まれるなど、施設・病院から地域への移行が進められており、これら地域生活に移行する人たちを支える仕組みが求められている。

4. 地域で求められていること

(安心、安全の確立)

○ 地域社会の弱体化が進む中、大規模地震など自然災害にどのように対処し、犯罪や事故をどのように防ぐかは住民の最大の関心事である。地域社会における安心、安全の確立が住民の地域での暮らしの大前提であり、地域社会の活性化のためにも喫緊の課題となっている。

(次世代を育む場としての地域社会の再生)

○ 地域社会は、子供が生まれ、育つ場でもある。ところが、働き盛りの世代が男女ともに働きに出かけ、日中地域にいないという状況の中で、子育てのために地域がまとまったり、子どもに地域の一員としての意識をもたせたり、地域の人々が参加し、ともに行う行事を継承したりすることすら難しくなっている。また、子育て中の親には、地域で相談できる人がおらず、子育て不安をもっている者も多く、子供が生まれ、育つ場としての地域

がその機能を果たしていない状況にある。若年層が地域に受け入れられず、居場所がないという状況もあり、次世代を育む場として地域社会を再生することが強く求められている。

5. 住民の自己実現意欲の高まり

(住民の自己実現意欲の高まりと地域参加)

○ 高齢化、長寿化の進展等から、住まいのある地域社会に目が向いたり、労働時間の短縮による自由時間の増大や現役引退後の時間の増大等から、地域社会をより住みやすいものにしていこうという意識が高まっている。そうした意識の高まりを背景に、地域における活動に参加することを通じて、自己実現や自己啓発を果たしたいという住民の意欲が高まっている。

○ また、仕事のやりがいや充実と、家庭や地域での多様な生き方を両立させる社会をめざし、「ワーク・ライフ・バランス」(仕事と生活の調和)の必要性が強調されている。地域社会は、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様な生き方が実現できる場であることが求められている。

○ 今後、団塊の世代が退職し、職域を中心とした生活から地域を中心とした生活を送る者が急増してくる。今まで仕事を通じて充実感や達成感を得てきた住民の自己実現意欲が、今後は地域活動に向けられるケースも増えてこよう。

○ また、1995年(平成7年)の阪神・淡路大震災以来、ボランティア活動の重要性が認識され、ボランティア活動を通じて社会に参加し、自己を実現したいと考える人が増えてきた。全国の社会福祉協議会が把握しているボランティア数はこの10年間で約1.5倍になり、内閣府の調査によれば、今後NPOやボランティアに参加したいと考えている人は5割を超えている。

○ 地域社会における様々な生活課題に対応することは、支援を要する者が地域でその人らしい生き方を全うすることで自己実現を可能にすると同時に、支援する者も地域における活動を通じて自己を実現することでもある。住民が、時と場合に応じて、支え、支えられるという支え合いの関係を構築する、いわば相互の自己実現を地域で可能にしていくことが求められている。

6. これからの福祉施策における地域福祉の位置付け

○ 以上に述べたように、地域には、現行の仕組みでは対応しきれっていない多様な生活課題があり、これらに対応する考え方として、地域福祉をこれからの福祉施策に位置づける必要がある。これらの生活課題は、誰もがいつかは遭遇する課題であり、その意味では、これらの課題を自らの問題であると認識し、住民間でそれを共有して解決に向かうような仕組みを作っていくことは、我々皆のこれからの安心のための準備として必要なことである。そして、このような仕組みをつくっていくことは、住民の自己実現意欲を生かすことにもなる。

○ そこで、次章以降において、あるべき地域福祉の意義と役割、推進するために必要な条件や整備方策を論じていくこととしたい。

III. 地域福祉の意義と役割

1. 地域における「新たな支え合い」（共助）を確立する

○ かつて、多様な生活課題に対しては、家族や地域共同体による助け合いによって対処してきたが、工業化、都市化といった社会の変化、核家族化などの家族の変容の中で、これらの助け合いの機能の多くが、市場から購入するサービスや行政が提供する公的な福祉サービスとして、次第に外部化されていった。そして、特に都市部において、地域の助け合いの機能は次第に縮小し、農村部においても、高齢化や人口流出によって、そのような機能が停滞しているところも多い。

○ しかし、これまで述べたように、地域における全ての生活課題に対し、公的な福祉サービスだけでは対応することができないことが明らかになってきている。基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応する、という原則を踏まえつつ、地域における多様な生活ニーズへの的確な対応を図る上で、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、地域における「新たな支え合い」（共助）の領域を拡大、強化することが求められている。

○ このような動きの中で現れたのが、ボランティアやNPO、住民団体による活動である。これは、地域を、高齢になっても障害があっても、尊厳をもって自分らしい生き方ができ、また、安心して次世代を育むことのできる場にするという、住民共通の利益のために、行政だけでなく多様な民間主体が担い手となり、これらと行政とが協働しながら、従来行政が担ってきた活動に加え、きめ細かな活動により地域の生活課題を解決する、という意味で、地域に「新たな公」を創出するものといえる。

○ さらに、住民団体、ボランティア、NPOなどがより主体的に地域の生活課題に取り組むためには、地域福祉計画策定に参画するなど、住民参加を進めていく必要がある。このように、多様な主体が、地域福祉活動の担い手になるだけでなく、地域の公共的決定に関わることも、「新たな公」としての性格を強めるものである。

○ もちろん、ボランティア、NPO、住民団体などの非営利セクターには、資源や専門的知識、運営のノウハウが十分ではない、などの弱点があり、市場、行政、非営利セクターがそれぞれの弱点を補い合って、住民の生活課題に対応する必要がある。

○ 地域において新しい支え合いが広がっていくことは重要なことであるが、市町村の役割はいささかも減るものではない。まず、市町村は、住民の福祉を最終的に担保する主体として、公的な福祉サービスを適切に運営し、必要なサービスを住民に提供する必要がある。

○ また、地域における新たな支え合いは、住民と行政との協働の下に行われるものであり、行政は協働の相手方として重要な役割を果たす。具体的には、まず、市町村は、住民が地域福祉活動を積極的、安定的に続けられるよう、その基盤を整備する必要がある。また、専門的な支援を必要とする困難な事例に対応するのも市町村の役割であり、そのような事例が適切に公的な福祉サービスにつながるよう、住民等と市町村との間で生活課題や

公的サービスの内容等について情報を共有する仕組みを整備する必要がある。その際、地域における多様な生活課題に応えるために、公的サービスの運用弾力化等を通じて、住民の地域福祉活動と公的な福祉サービスとのつながりを良くしていくことが重要である。

2. 地域で求められる支え合いの姿

○ 歳をとっても、障害をもっても、誰しものが住み慣れた地域の中で、自分らしい生き方を全うしたいものである。同じ地域に住む、困難を抱えた隣人を支えるとき、その人がもっているその人らしさを最大限発揮できるようにすることが、その人の尊厳を支えることになる。

○ しかしながら、これまでの福祉は、支援を必要とする人を「〇〇ができない人」として捉え、できない部分を補うという考え方が強かったといえる。それに対し、これからの福祉に求められる支援は、支援を必要とする人を「〇〇ができない人」と一面的に捉えるのではなく、生きる力を備えた存在として捉え、その人自らの内にある生きる力が引き出されるような、エンパワメントとしての支援である。

○ 住民により実際に行われている地域福祉活動をみると、例えば、高齢者のサロンが子育て家庭の拠りどころとなったり、精神障害のある青年が認知症高齢者のミニデイサービスにボランティアとして参加するというように、担い手と受け手の境界線があいまいで、時には入れ替わることもある。片方が一方的に支援する側に回るものではなく、それぞれが自分の持ち味を生かして支え合うことが可能であり、エンパワメントとしての支援が実践されている。

3. 地域の生活課題に対応する

(幅の広い福祉概念)

○ 先に述べたように、公的な福祉サービスでは対応が難しい地域の生活課題として、電球の交換やゴミ出しを頼める人がいない、買物に行けても買った物を持って歩けない、一人暮らしが寂しいという心の問題、被害の自覚なく不要なものを購入させられ続ける悪質商法の被害といったことから、孤立死などの深刻な問題、災害時に身体が不自由な人や幼児のいる家庭の避難に対応できるかなど、多様な課題がある。

○ 住民にとっては、地域での普通の暮らしを妨げるものが生活課題であり、暮らしの周辺のあらゆる場面で起こりうるものである。そのように考えると、地域福祉の福祉概念は、公的な福祉サービスにおける福祉からイメージされるものよりも自ずと幅の広いものになる。

(方法や対象をあらかじめ決めず生活課題に対応する)

○ 住民による地域福祉活動をみると、声かけや家事の手助け等の日常生活における簡易な個別支援活動やサロン、会食会などグループでの支援活動などが実施されている。

○ 幅の広い生活課題に対応することは、方法や課題をあらかじめ限定することなく、生活課題に対して柔軟に対応していくことになり、方法や対象にこだわりの少ない多様なメニューを実施することになる。

(予防、早期発見、早期対応)

○ 日常的に住民が活動している地域においては、最初に住民が近隣住民のちょっとした変化に気づき、それを解決すべき課題として共有し解決していく、あるいは、専門的対応が必要な場合には、住民が専門家や行政に通報し、公的な福祉サービスにつなげる、ということが行われている。また、地域の生活課題に応じるためには、住民による地域福祉活動と公的な福祉サービスがうまくつながるようにする必要があり、例えば、公的な福祉サービスを総合的に提供できるよう運用を改善したり、適切なメニューがない場合には新たな事業の開発につなげていくのも、地域福祉の意義である。

○ なお、問題が深刻であればあるほど、当事者が周りからの関わりを拒絶する場合は往々にしてみられるが、少なくとも、日頃から地域内に、ちょっとした変化に気づくような関係があれば、そうした情報が近隣住民に共有され、必要な場合には専門的な支援につなげることが可能であり、日常からの関係が、問題の深刻化のリスクを軽減することになる。

4. 住民が主体となり参加する場

○ 住民の地域福祉活動が活発な地域をみると、サロンの参加者の食事の偏りに気づくことから配食サービスを始めるというように、活動の深まりとともに事業が拡大し、地域の住民の主体的な活動が展開されている。これらの活動は、地域の生活課題に敏感に反応した住民たちが、自分たちで発案し、主体的に取り組んでいるからこそ、ニーズに対し、柔軟かつ迅速に 대응することができ、しかも長続きしているものと思われる。

○ これらの地域においては、住民たちが自分たちの発想で、主体的に活動に取り組んでいることそのものが活動の原動力になっている。住民による地域福祉活動は、活動を通じて社会貢献ができ、自己実現ができる場でもある。

5. ネットワークで受けとめる

○ 地域での生活は、親族や友人、近隣などの様々な人々や多様な社会サービスとの関係で成り立っており、地域の生活課題に対処するためには様々な関係者が対応することが必要である。その意味で、地域福祉の目標は、地域においてあるべきネットワークが形成されている、互いに助け合えるような状態にあることであるといえる。

○ 地域の生活課題に対処するための関係者は、住民、自治会・町内会、ボランティア、民生委員やNPO、PTA、事業者や社会福祉協議会、企業や商店、行政など多岐にわたるが、それぞれの関係を整理すると次のとおりとなる。

(近隣の関係)

○ 地域における最も身近な関係は、隣近所のような近隣である。近隣には、日常的な近所づきあいの中で、それとなく、支援が必要な人の見守りをしたり、話し相手になったり、ちょっとした手助けをしたりしている場合も多い。

○ こうした活動をしている者の多くは、自らの活動をボランティア活動や福祉活動とは意識していないが、このような日常的な関係が、生活課題の発見やいざという時の手助けにつながる基本であり、重要な役割をもっている。そして、このような日常的な近所づ

きあいの中で発見された問題が、専門的な対応を必要とするものである場合には、問題を近隣にとどめることなく、専門機関や行政の必要なサービスにつなぐことが重要である。

○ また、近隣での日常的な助け合いにおいては、支援を必要とする人が自ら適切な支援者を見つけ出していることも多い。さらに、同じ問題をもった者がグループをつくって助け合っている例もみられる。支援が必要な者の側に、このようないわば「当事者力」があることも、近隣の助け合いがうまくいく鍵であり、「当事者力」の強化が求められる。

（地縁団体と機能的団体の関係）

○ 自治会・町内会は地縁に基づいた組織であり、住民の生活を多くの側面で支えている。近年組織率が落ちたといわれるものの、今なお地域において重要な役割を担う団体である。一方、NPO・ボランティアは、ある特定の目的をもって組織された機能的な団体として、近年意欲的な活動が増えてきており、これからの地域福祉の担い手としても期待されている。

○ 自治会・町内会は、区域内を網羅した活動を安定して担い、市町村との関係も密接である。しかし、様々な活動が自治会・町内会を単位として行われている地域も多いが、都市部においては役員が1年～2年交代の持ち回りであることも多く、定型的な活動が主になっている例も多い。一方、NPO・ボランティアは、目的に賛同する自発的なメンバーによって開拓的で即応的な活動ができるが、一般的に地域との関係は弱く、両者が十分に連携していない地域が多いといわれている。

○ しかしながら、両者は地域における支え合いの担い手という点では共通しており、活動の目的や運営、担い手が異なる性格であるからこそ、情報や企画の交流や、後継者の確保の面からも、両者の協働のメリットは大きい。

（行政や事業者・専門家と住民との関係）

○ 住民は、地域で生活している人にしかみえない地域の生活課題、身近でなければ早期発見が難しい問題をみつけ、迅速に対応することができるが、資源や専門的知識が十分ではないといった限界がある。行政や事業者・専門家は、地域で発見された生活課題で、困難な事例や専門的な対応を要する課題について、公的な福祉サービスによって対応することができる。行政や事業者・専門家と住民とは、互いに相手の特性を生かしながら、地域の生活課題の発見、解決という共通の目的のために協働する相手である。

○ 社会的排除の対象となりやすい者の問題は、住民による対処が困難であることも多く、その場合にも行政が専門的な対応をする必要がある。地域に受け入れられず、少数者の問題（外国人、刑務所出所者など）でも、住民の無理解など意識の問題が関わってくることから、行政の積極的な関与が求められることも多い。

○ 生活課題を発見した住民が行政や事業者・専門家の対応を必要とする場合、住民の側で地域での多様な生活課題に対処しようとしていることに合わせ、行政の側でも、住民の福祉活動と公的な福祉サービスとがうまくつながるよう、地域の生活課題や公的な福祉サービスに関する情報を住民と行政とで共有できる仕組みや、多様な問題に行政が一元的に

対処できる仕組みが求められる。例えば、地域内で公的な福祉サービスの一元的な窓口などがあれば、住民が何カ所もの窓口を回ることなく必要な福祉サービスにアクセスすることができる。

6. 地域社会の再生の軸としての福祉

○ 我が国が急速な高度成長を遂げる中で、世代間の価値観の差の拡大、核家族化、人々の移動性・流動性の高まりを背景として、地縁や血縁といった伝統的な紐帯が弱くなってきた。さらに、我が国が成熟社会に入り、人々が個人の自由を求める中で、家族の中でも一人一人が孤立し、少子高齢化の中で世帯のさらなる少人数化が進む、など地域社会を構成する基本である家族の紐帯も弱まってきている。このような中で、地域での人と人とのつながり、地域への帰属意識が低下し、地域社会の脆弱化が進んできた。このことは、自治会・町内会の組織率の低下、それ以外の地域でも自治会・町内会の役員や民生委員の確保が困難であるといったことにも現れている。

○ しかし、これまで述べたように、地域は人々が暮らす場であり、子育てや青少年の育成、防災や防犯、高齢者や障害者の支援、健康づくり、そして人々の社会貢献や自己実現など、様々な活動の基本となる場である。特に、少子高齢化の中で世帯の少人数化や家族の機能のさらなる低下が進み、住民が地域の交流や支え合いに期待するところは大きい。また、人々のつながりができ、地域のまとまりが高まると、自殺や非行などいわゆる逸脱行動が減るといわれており、地域社会を再生することは、現代社会が抱えている様々な問題を解決する有効な方法の一つでもある。

○ 住民が地域の生活課題に対する問題意識を共有し、解決のために協働することは、地域での人々のつながりの強化、地域の活性化につながることを期待され、その意味で、地域福祉は、地域社会を再生する軸となりうるといえる。

IV. 地域福祉を推進するために必要な条件とその整備方策

○ それでは、以上のような意義と役割をもつ地域福祉を実現するためには、どのような条件が必要だろうか。また、そのような条件を整備するためにどのような方策があるのだろうか。

1. 住民主体を確保する条件があること

○ 住民の地域福祉活動が活発に行われている地域をみると、住民自ら地域の活動計画を策定し、それを市町村地域福祉計画に反映する取り組みが進められている。住民は地域活動を担うと同時に、地域の生活課題をよく知る者としてそれらを集約し、活動の中で得た自分たちの考えを市町村の福祉に関する決定に反映させることによって、活動をさらに発展させている。

○ 市町村は、地域福祉を進めるためには、市町村行政の施策の形成や地域福祉計画の策定に当たって、地域における福祉活動に主体的に参加する住民の意思を反映させるような仕組みを整備する必要がある。

○ 住民が参画し、適切な判断をするためには、社会サービスについての情報や、市町村

行政についての情報を得ていることが必要である。地域福祉活動を行う住民に対し、市町村などから福祉に関する必要な情報を提供するための仕組みの整備も必要である。

2. 地域の生活課題発見のための方策があること

○ 地域福祉で取り組む課題には、自力で問題解決に向かえない状態にある人の問題など、そもそも地域であっても見えにくいものも多く、これらの課題をどのように見つけるかが重要である。さらに、発見したニーズを再び潜在化させないため、解決すべき課題としてとらえ、共有し、解決に向かう仕組みがあることも重要である。

○ 地域の住民活動をみると、生活の中で近隣の様子の変化に気づくといったことのほかにも、サロンや趣味のサークルなどの活動を通して、それまでみえていなかったニーズを見つけ出している。これらは、できるだけ多くの様々な人々を呼び込めるよう、囲碁・将棋や合唱など、福祉に限らない多様な活動が実施されており、参加者の生活課題を発見する仕組みとなっているとともに、参加者を通じて他の生活課題のある人の情報を得る仕組みとしても働いている。このような住民の活動がさらに進めば、住民と行政・専門家とが情報交換ができる場にもつながっていく。

○ 生活課題を抱えたときに、自ら問題解決に向かえない状態にある人々は、地域からも孤立しやすく、地域であっても見えにくい。それらは、住民による地域福祉活動のほか、民生委員等による幅広い訪問活動、市町村による調査などで発見される場合もある。

3. 適切な圏域を単位としていること

○ 地域福祉活動では、地域に生活する住民にしかみえない生活課題や、身近でなければ早期発見しにくい課題に取り組むことになる。したがって、地域福祉の活動は自ずとそのような課題がみえるような、小さな圏域を単位として行われることになる。地域の生活課題を発見するためには、いわばお互いに顔の見える環境づくりが必要であり、それができるような圏域が自ずと地域福祉活動の圏域となる。

○ 住民の地域福祉活動が活発に行われている地域をみると、市町村の中で重層的に圏域が設定され、例えば、

- (1) 班、組といわれるような近隣の単位で見守り等の活動
 - (2) それよりも大きな圏域である自治会・町内会の単位でサロン活動や防犯・防災活動
 - (3) さらに大きな圏域である校区で、地域福祉に関わる者の情報交換や連携の場（プラットフォーム）の設定、住民の地域福祉活動に対する専門家による支援、地域福祉計画の作成や市町村地域福祉計画作成への参画
 - (4) さらに市町村の支所の圏域、そして市町村全域と圏域が広がるにつれて、より専門的な支援や公的な福祉サービスの提供、広域的な企画、調整
- といった活動が行われている例がみられる。そして、最も身近な圏域で発見された地域の生活課題が、より広い圏域で共有化され、対応の検討を通して新たな活動の開発につながっている。

○ なお、ここに挙げた考え方は単に一つの例であって、圏域設定の考え方は一つではな

く、都市部であるか、農村部であるかによっても異なり、また、自治会・町内会の単位がより具体的な活動を行う圏域となる場合もある。

○ 以上、住民の地域福祉活動の圏域として市町村内の圏域について論じてきたが、問題領域によっては市町村レベルで対応できない事例も考えられる。例えば、難病の例などのように、市町村レベルでは対象者の数が少なく、また、高い専門性が求められることから、いわゆる二次医療圏や都道府県単位での対応が必要な場合である。

4. 地域福祉を推進するための環境

(情報の共有)

○ 地域で発見された生活課題を解決につなげていくためには、関係者間で情報が共有されることが重要である。

○ 地域福祉活動が活発に行われている地域をみると、地域福祉の圏域の各段階で、地域福祉に関わる者のネットワークが形成され、地域の生活課題の情報が共有されている。身近なレベルの圏域においては、地域の要支援者を支えるため、隣人・友人やボランティア、民生委員などによる情報共有が行われ、専門的対応が必要な事例については、より広域的な圏域でのネットワークで共有され、公的な福祉サービスにつなぐことが行われている。

○ このような情報共有を行うネットワークは、後ほど述べる地域福祉のコーディネーターによって形成が促進されることが期待される。

(活動の拠点)

○ 住民による地域福祉活動が積極的にその活動を続けていくためには、拠点となる場所が不可欠である。これにより、

- ・ 住民が気軽に集まることができるようになり情報共有や協議が進む
- ・ サロンや会食会などの具体的な活動に着手しやすい
- ・ 連絡先を PR できることにより相談が受けやすくなり、住民と関係機関などの関係者間の連携が進むことになる。

○ すでに活動している事例をみると、公民館、自治会館、空き店舗、空き家、廃校となった建物や余裕教室等の学校施設、あるいは個人宅など様々な形態があるが、拠点の要件として重要なことは、いつでも立ち寄れて連絡がとれることであり、電話や机などの物品が整備された常設の場所であること、いつでも誰かがいるということである。

○ また、福祉施設には空間があり、職員がおり専門性もある。福祉施設が地域の拠点として住民に活用されていくことは、開かれた施設づくりの点からも積極的に取り組まれるべきである。

(地域福祉のコーディネーター)

○ 住民の地域福祉活動は住民同士の支え合いであるが、時には困難にぶつかることや、住民では対応できない困難で複雑な事例にぶつかることもある。また、住民の地域福祉活動がうまく進むよう、住民間や住民と様々な関係者とのネットワークづくり、地域の福祉

課題を解決するための資源の開発を進める必要もある。

○ したがって、住民の地域福祉活動を支援するため、一定の圏域に、専門的なコーディネーターが必要である。このコーディネーターは、

(1) 専門的な対応が必要な問題を抱えた者に対し、問題解決のため関係する様々な専門家や事業者、ボランティア等との連携を図り、総合的かつ包括的に支援する。また、自ら解決することのできない問題については適切な専門家等につなぐ

(2) 住民の地域福祉活動で発見された生活課題の共有化、社会資源の調整や新たな活動の開発、地域福祉活動に関わる者によるネットワーク形成を図るなど、地域福祉活動を促進する

などの活動を実施することが求められる。

○ コーディネーターは、住民の地域福祉活動を推進するための基盤の一つであることから、市町村がその確保を支援することが期待される。

(活動資金)

○ 住民が地域福祉活動を行うに当たっては活動資金が必要である。現在、行われている地域福祉活動をみると、共同募金の配分金や社会福祉協議会の会費からの交付金・補助金（共同募金と社協会費の一中学校区あたりの収入は合わせて約 340 万円）、個人や企業からの寄付金などが当てられている。

○ 住民の地域福祉活動は、住民同士の支え合いであることから、その資金は住民自ら負担するか、自ら集めることが原則である。そこで、必要な資金を継続的に確保するために、資金を地域で集めることができる仕組みが必要である。

○ また、活動を維持するために不可欠な、拠点や事務局を維持するための運営費への寄付は、寄付する側の理解が得にくいとの指摘がある。活動財源として、事業費だけでなく運営費への寄付についても積極的に募り、人々の理解を進めることが必要である。

5. 核となる人材

○ 住民による地域福祉活動が安定し、継続的であるためには、活動の核となる人材が必要である。

○ 活動の核となる人材は、PTA や青少年団体など、福祉に限らず他の様々な活動を通してノウハウを身に付け、社会貢献に意欲をもつ人々の中にみいだしていくことが必要である。特に、将来的に活動を担う人材として、子育て家庭等の若い世代に積極的に働きかけ、早い時期から地域福祉活動との関わりをつくるなど人材の育成に取り組むことも重要である。さらには、将来地域を支えることになる子どもたちや中・高校生、大学生などに対しては、学校や地域におけるボランティア体験などを通じて、地域福祉への関心を高めることも考えられる。

○ 市町村においては住民を福祉委員として委嘱し、地域の見守り活動への参加を求めるなどの取り組みがあるが、担い手を発掘する上では、地域のために何かしたいと考えて自ら参加する住民のほかに、このような、依頼されて一定期間役員として活動する人々の中

から、資質のある人を見つけ出していく方法もある。

○ また、働き盛り世代や団塊の世代の参加を進めるためには、働きながら、地域でも活動できるような仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）が実現できるような環境整備が求められる。また、住民活動は、上司・部下の縦の関係を基本とする会社組織と異なり、水平な関係が基本であり、それを理解して活動に入れるようオリエンテーションを実施するなど、団塊の世代が地域で活動できるようになるための支援も望まれる。

○ 近年広がってきているコミュニティビジネス（地域の人材やノウハウ、施設、資金などの資源をいかしながら、地域課題の解決に「ビジネス」の手法で取り組むこと）も、これまで企業で働いてきた人々の地域活動への入り口として有効であり、支援が望まれる。

6. 市町村の役割

（総合的なコミュニティ施策の必要性）

○ これまで述べたように、地域福祉活動を進めるに当たっては、従来の福祉の枠にとらわれず、地域の多様な生活課題に取り組むことになる。したがって、このような課題に対応するためには、防災や防犯、教育や文化、スポーツ、就労、公共交通やまちづくり、建築など、幅広い視点で取り組む必要がある。住民の地域福祉活動を促進するためには、市町村の側でも、地域で発見された生活課題全般を受け止める総合的なコミュニティ施策が必要である。

（公的な福祉サービス提供と地域福祉活動の基盤整備）

○ 狭義の福祉分野においても、近年の福祉制度の改革により、住民への福祉サービスの提供については市町村中心主義が確立し、また、介護保険制度では保険者として運営に責任を負うようになるなど、市町村の役割は一層高まっている。

○ 住民が地域で尊厳をもって生活を営めるようにするためには、公的な福祉サービスが必要とする住民にあまねく提供されるとともに、「地域における新たな支え合い（共助）」としての地域福祉活動、市場により提供されるサービスがあいまって、全体として住民の生活課題に对应していくことが必要である。

○ したがって、市町村は、制度的に位置づけられた、公的な福祉サービスが適切に提供されるよう責任を有すると同時に、住民の福祉に責任を負っている主体として、市町村全体をみて、地域福祉活動、市場による福祉サービスがあいまって、住民が地域で普通に暮らし続けることを可能にする責任も負っている。

○ 住民の地域福祉活動に対しては、活動自体は住民の自発的な行為であるとしても、これらの活動が疲弊することなく、継続できるよう、活動の基盤を整備することは市町村の仕事である。

○ このような観点から市町村の役割を具体的に列挙すると、地域福祉計画に住民の新たな支え合いを位置づける、地域福祉計画の作成に当たって住民が参画する仕組みを作る、地域福祉活動の内容にふさわしい圏域を設定する、また、コーディネーターや拠点など住民の地域福祉活動に必要な環境を整備する、といったことなどが挙げられよう。市町村は

そのための財源を確保すべきであり、また、国においても、市町村が財源を確保できるよう支援が求められる。

○ すでに述べたように、地域における新たな支え合いは、あらかじめ対象や方法を限定せず、地域の多様な生活課題に対応するものである。したがって、公的な福祉サービスと住民により地域で発見された問題がつながるためには、市町村の側でも分野をあらかじめ限定せず、一元的に対応できるような仕組みが必要である。

○ そのため、市町村は、地域内に一本化した窓口を設置したり、複数のサービスを組み合わせ一体的に提供するなど、「地域」の視点に基づく公的な福祉サービスの見直しや運用の弾力化を行うことが求められる。例えば、本研究会でヒアリングした地域の中にも、地域包括支援センターを地域福祉活動の拠点として活用し、住民が市町村に困難な事例を円滑につないでいる例がある。

○ 国においても、市町村で柔軟な対応が可能となるよう、施策の設計や実施に当たっての配慮が求められる。

○ さらに、社会的排除の対象となりやすい者の問題や地域の少数者への対処についても、住民の意識の問題でもあることから、住民だけで対処することは困難であることも多く、そのような場合には行政による専門的な対応が必要とされる。また、低所得の者に対する必要な支援は、行政の基本的な役割である。

V. 留意すべき事項

○ これからの地域福祉を進めていく上では、特に以下の視点に留意すべきである。

1. 多様性を認め、画一化しない

○ 地域の状況をみると、都道府県、市町村ごとに人口規模、地形、歴史、社会資源の量や質、人々の意識などには大きな違いがあり、市町村内でも区域ごとの多様性が存在することから、全国一律の画一的な基準や方法はなじまない。

○ 本報告書において、圏域設定などいくつかの提案を示しているが、これらはあくまでも基本的な考え方を示したものである。それぞれの地域における多様な展開が望まれるものである。

2. 地域がもっている負の側面

○ 地域には、地域社会とのつきあいが煩わしく感じられたり、時として個人の生活に抑圧的に働いたりする負の側面もある。見守りと監視が紙一重といわれる所以である。

○ 特に、ホームレスなどが社会的排除の対象となりやすいという問題、外国人、刑務所出所者など少数者への無理解の問題などは、このような負の側面の現れの一つであり、地域は社会的排除を生み出している場という指摘もある。だからこそ、これらの問題の解決のためには地域の意識が変わることが不可欠である。住民の人権意識を高めるとともに、新たな住民や外国人、若年層から働き盛り世代、子育て世代、いわゆる団塊の世代や高齢者に至るまで、様々な構成員を活動に呼び込み、また、NPOやボランティアなどの機能的団体、地域の外の専門家など、地域にとらわれない主体もともに活動することによって、

地域が常に関われた場とすることが重要である。

3. 情報の共有と個人情報の取扱い

○ すでに述べたとおり、地域における生活課題を発見し、解決につなげていくには、関係者の情報共有が重要である。専門的な対応を要する事例を公的な福祉サービスにつなぐために情報共有が必要であることはもちろんであるが、災害時の対応においても、地域の要支援者情報の共有が進んでいるかどうかは大きな違いを生む。共有が進んでいない場合には、災害時の安否確認や、避難支援といった災害発生後の要支援者に対する支援が迅速かつ適切に行われなかったとの指摘もある。

○ 一方で、平成17年4月に施行された個人情報保護法をめぐって、名簿の作成中止、関係機関に対する必要な情報提供の抑制など、「過剰反応」といわれる状況が一部にみられている。

○ 個人情報保護法は、個人情報の有用性に配慮しつつ個人の権利利益の保護を目的としたものであり、住民本人の同意を得て個人情報を関係機関と行政機関が情報収集する場合や、個人情報保護条例において第三者提供できる場合を明確化して収集する場合については、関係機関と行政機関が個人情報を共有することは問題ない。

○ 市町村は、個人情報保護法のルールに則って冷静に判断し、地域福祉の推進に必要な個人情報を、積極的に関係機関と共有する必要がある。

VI. 既存施策の見直しについて

1. 検証と見直しの観点

○ 社会・援護局からは、本研究会において、あらかじめ決められた個別の既存施策のレビューを行うよう求められた。しかし、これまでの検討によって、地域福祉は従来のいわゆる地域福祉施策の対象を大きく越える、幅の広い問題に対処する必要があることが明らかになった。これまでのような狭い福祉概念にとらわれず、防災や防犯、教育や文化、スポーツ、まちづくりや建築といった分野との連携や調整に努めるべきである。

○ 地域福祉を進めるに当たっても、公的な福祉サービスと、住民による新たな支え合いとは、役割を分担し、連携しながら進めていく必要がある。しかしながら、従来の公的な福祉サービスは主に対象者の分野ごとに発展してきたことから、例えば、相談支援であっても、高齢者に対しては地域包括支援センター、障害者に対しては障害者相談支援事業、子育て世帯に対しては地域子育て支援拠点事業と、分野ごとに対応している状況である。

○ しかし、地域の多様な生活課題に対応するという地域福祉の視点に立つと、既存の公的な福祉サービスにおいても、地域の多様なニーズに幅広く対応できるようにしていくことが必要である。

○ 本研究会としては、地域福祉を進めるに当たって検討すべき施策の範囲は上に述べたとおりであると考えるが、社会・援護局から、地域福祉に関連する社会・援護局の既存施策として、レビューを求められた個別施策については、次のとおりである。

○ 検証、見直しに当たっての視点は下の三点である。

- ・ 住民主体を進める。
- ・ 「新しい支援」の概念に立つ。
- ・ これからの地域福祉を進める条件に適合する。

2. 個別の既存施策の検証、見直し

○ ここでレビューする既存施策は、これまで述べてきた、これからの地域福祉を進めるために必要な施策の全てをカバーするものではなく、その一部を構成するものに過ぎないが、これらをあえて全体像の中で位置付けると以下のとおりとなる。

- ・ 「地域福祉計画」は、地域福祉全体に関わるもの
- ・ 「民生委員」及び「ボランティア活動」は、地域福祉の担い手に関わるもの
- ・ 「社会福祉協議会」は、地域福祉関係団体
- ・ 「福祉サービス利用援助事業」及び「生活福祉資金貸付制度」は、地域福祉のメニューやツールに関するもの
- ・ 「共同募金」は、地域福祉活動の自主財源に関わるもの

○ それぞれの既存施策について、以下、現状と課題について整理するとともに、これからの見直しの方向を「今後の論点」として掲げた。

(1) 地域福祉計画

(現状)

○ 地域福祉計画は、2000年（平成12年）の社会福祉事業法等改正により、社会福祉法上位置づけられた（施行は2003年（平成15年））。市町村地域福祉計画に定めるべき事項としては、

- (1) 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
 - (2) 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
 - (3) 地域福祉に関する活動への住民参加の促進に関する事項
- とされている。

また、都道府県地域福祉支援計画は、市町村の地域福祉の支援に関する事項を定めるものとされている。

○ 市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉支援計画ともに、策定や変更の際には、市町村又は都道府県は、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずることとされている。

○ 2007年（平成19年）8月には、社会・援護局より、災害時等にも対応する要援護者対策として、地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等を市町村地域福祉計画に盛り込むよう通知がなされた。

(課題)

○ 本研究会で明らかになった地域福祉の要素、条件は、

- (1) 住民主体を確保する条件があること
- (2) 地域の生活課題発見のための方策があること
- (3) 適切な圏域を単位としていること

- (4) 地域福祉を実施するための環境として、情報共有がなされ、活動の拠点があり、コーディネートがあり、活動資金があること
- (5) 活動の核となる人材があり、後継者が確保できること
- (6) 市町村は住民の地域福祉活動に必要な基盤を整備するとともに、公的福祉サービスも地域の生活課題に対応できるよう、一元的に対応することであった。

○ しかしながら、現在、社会福祉法において、市町村地域福祉計画の記載事項として、上に述べたような要素、条件は明確には規定されておらず、現在の地域福祉計画は、地域における新たな支え合いとしての地域福祉を進めるための計画としては、不十分といわざるをえない。

○ 2006 年度（平成 18 年度）末までに約 3 割の市町村で策定が済んでいるが、すでに策定された計画をみても、地域でしかみえない課題、身近でなければ早期発見しにくい課題に関し、その把握の方法や支援のあり方について、明確に位置づけられていないものが多い。

（今後の論点）

○ まず、地域福祉計画が住民主体の地域福祉活動を推進するものとなるよう、地域の生活課題の発見方策、圏域の設定、地域福祉活動の情報共有の仕組み、担い手や拠点、資金の確保、災害時要援護者への支援などの事項を盛り込むようにすべきではないか。

○ また、市町村内全体の福祉の確保のための、公的な福祉サービスや市場サービスと地域福祉活動の連携、多様な生活課題に応えるための公的な福祉サービスの一元的な対応等、市町村の役割についても規定すべきではないか。

○ さらに、市町村内で圏域を設定した場合、圏域ごとに「地区福祉計画」を策定し、市町村地域福祉計画に位置づけるべきではないか。なお、前にも述べたように、圏域の具体的な範囲については、考え方は一つではなく、地域の実情に応じて設定されるべきであり、また、圏域は重層的なものであることに留意すべきではないか。

○ 計画の策定及び実施に当たっては、住民参加を一層徹底する必要があるのではないかと。例えば、

- (1) 圏域内の地域福祉活動に関わる者自らが、上に述べた「地区福祉計画」を策定する、
- (2) 策定に当たっては、引きこもりから孤立死につながるような人々や、悪質商法の被害に遭っている人など自ら問題解決に向かえない人々、少数者の人々の声を反映させる仕組みをつくる

(3) 住民が計画の進行を管理する仕組みをつくる
等を検討する必要があるのではないかと。

○ 上に述べた新たな地域福祉計画の考え方に沿って、地域福祉計画に係る社会福祉法の規定も見直すべきではないか。

（2）民生委員

(現状)

- 民生委員制度は、今から約 90 年前、1917 年（大正 6 年）に岡山県に設置された「済世顧問制度」や、その翌年に創設された大阪府の「方面委員制度」などの先駆的な取り組みが源である。
- 岡山県で始まった済世顧問制度は、県下に悲惨な生活状態にある者が多かったことから、ドイツの救貧委員制度を参考に創設された。また、大阪府の方面委員制度も、小学校区程度を一区域とし、知事から嘱託された方面委員が地域ごとに置かれ、人々の生活状況の調査や救貧の実務などの活動を行ったものであり、いずれも救貧や防貧を目的としていた。
- これらの活動実績等を踏まえ、1929 年（昭和 4 年）の救護法において「救護事務に関して市町村長を補助する委員」として位置付けられ、さらに 1936 年（昭和 11 年）には方面委員令公布により全国統一的な運用が始まり、1948 年（昭和 23 年）には民生委員法が制定され、現在に至っている。
- 制度の起源である救貧・防貧的な機能は、1950 年（昭和 25 年）、生活保護法において、保護事務の執行に協力するものとして明確に位置付けられ、現在も民生委員の重要な役割の一つになっている。
- その後、2000 年（平成 12 年）には、社会福祉法の改正に伴い、民生委員の地域福祉の担い手としての性格を明確にするため、基本理念（「保護指導」から「相談、援助」へ）、性格（「名誉職」から「給与を支給しない」へ）、職務内容等についての改正が行われた。
- 民生委員は、援助を必要とする者に対し生活相談、助言を行ったり、福祉サービスを適切に利用するために必要な情報の提供を行うとともに、関係行政機関の業務に協力することとされており、生活保護法をはじめ、老人福祉法、身体障害者福祉法や知的障害者福祉法等により、市町村長、福祉事務所長の事務の執行に協力することが求められている。
- 委嘱の方法についても、法律上、市町村の民生委員推薦会が推薦した者について、都道府県知事が推薦し、厚生労働大臣が委嘱することとされており、守秘義務、政治的中立も法定され、身分的には特別職の地方公務員とされている。
- 同時に、法律上、社会奉仕の精神をもって、常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行うこととされるとともに、給与を支給しないものとされていることから、無償で地域福祉活動を行うボランティアとしての性格も有しており、上に述べた行政協力機関的な性格とともに、二面的な性格を有しているといえる。
- 定数については、厚生労働大臣の定める基準に従い、都道府県知事が市町村長の意見を聴いて定めることとされている。2007 年（平成 19 年）12 月 1 日現在の定数は 232,103 人であるが、委嘱されたのは 227,284 人であり、全国ベースの定数充足率は 97. 9%で、大都市部で低い傾向がみられる。
- 地域での具体的な活動内容は、
 - ・ 福祉事務所等の行政機関と協力しながら行う、生活保護受給者などの生活困窮者の相

談・援助活動等、行政協力機関的な活動と、

・ 子育てサロン、新生児訪問活動、安全・安心パトロール、ふれあいサロンなどの活動を通じ、児童虐待防止、家庭内暴力への対応、ひとり暮らし世帯の見守り、高齢者への悪徳商法被害の防止、引きこもりがちの人々への支援を行うボランティア的な活動が一体的に行われている。

○ 現在、全体で年間約 800 万件の相談支援活動を行い、高齢者、障害者や児童、子育て中の家庭を福祉サービス利用に結びつける上で重要な役割を果たしているとともに、狭い意味の福祉にとらわれず、災害時要援護者マップづくり、災害時の安否確認などを通じて地域の防災力を高めている。

（課題）

○ 民生委員は、行政の協力機関として位置づけられていることから、行政側からの作業依頼等を行いやすい、という側面がある。そのため、警察・消防・学校などからの広報、各種お知らせの配布などの行政からの連絡事項の伝達、また、地域住民の調査など行政の下請的な業務が多く、要支援者の相談支援以外の業務に忙殺されているとの指摘がある。

○ 一方、地域において福祉活動を行う住民やボランティアなどと協力する際には、守秘義務が課されていることから、情報共有が難しいとの問題も指摘されている。

○ さらに、法律上守秘義務等が定められているにもかかわらず、近年個人情報保護法への過剰反応ともいえるべき現象により、必要な情報が自治体から提供されないことも多く、活動しにくくなっているとの指摘がある。

○ 2007 年（平成 19 年）の改選では全国で 5 千名近い欠員が生じる（平成 19 年 12 月 1 日現在）など、民生委員の確保が困難になっており、その背景には、上で述べたような状況があるものと思われる。

○ また、民生委員活動が地域住民に理解されていないのは、民生委員自身の問題として、まだ名誉職的なものが残っている者も一部にみられることも要因ではないかとの指摘があった。

（今後の論点）

○ 民生委員については、住民主体の地域福祉活動を進めるに当たり、相談支援体制の一翼を担うよう、以下のような見直しを検討する必要があるのではないか。

○ 住民とともに活動しやすい環境を整備する。例えば、

(1) 民生委員の職務を見直し、地域の要支援者の発見、相談及び見守り、必要な福祉サービスへの紹介を主な業務として明確化する、

(2) 市町村において福祉委員等が委嘱されている場合、それらの者との役割分担を明確化する、

(3) 地域福祉活動を行う住民と協働する際、活動組織の代表者数名が守秘義務遵守を確認した上で、支援に必要な情報を共有する、

(4) 行政や関係機関が民生委員に協力を求める際、民生委員が住民への相談支援に重点を置

いて活動できるよう、できるだけ配慮する、

(5) 民生委員に必要な情報が提供されるよう、国は個人情報保護ガイドライン等を作成する、

(6) 活動上の悩みや負担感の解消につながるようなきめ細やかな研修会の機会をつくる

等の取組みを検討してはどうか。

○ 民生委員の活動を理解してもらうには、行政による民生委員に対する理解を高める広報を進めるとともに、民生委員自身も積極的に町内活動の一翼を担うことが必要ではないかとの指摘もあった。

○ 名称についても、ヒアリングにおいて、地域福祉の担い手としての役割を反映した名称の検討も必要ではないか、との意見があった一方、「民生委員」の名称は国民に親しまれ、定着しており、民生委員自身にとってもこの名称を誇りとし、気力の源としていることから、堅持すべきとの意見もあった。

○ また、現在の委嘱の方式についても、身近な生活課題に対応する地域福祉の担い手としての性格と、大臣が委嘱するという方式が必ずしもそぐわないのではないかと指摘もある一方、大臣から委嘱を受けていることが、民生委員自身のやる気につながっているとの意見もあった。

○ 担い手の確保については、選任の基盤の拡大に向けて、自治会・町内会だけでなく、PTA といった子育て世代など、より幅広い住民を基盤として民生委員を選任するため、地域の実情に応じた地域福祉の圏域から市町村への推薦を行う、といった推薦方式に改めることを検討すべきではないか。推薦の基盤を拡大することは、後継者の確保にもつながる。また、行政は、より幅広い住民に関心をもってもらうため、民生委員についての広報に力を入れるべきではないか。

(3) ボランティア活動

(現状)

○ 1995 年（平成 7 年）の阪神・淡路大震災をきっかけとして、改めてボランティアの重要性が再認識され、近年ボランティア活動は広く定着してきた。国民の意識が心の豊かさを求めるようになる中で、国民が、自己実現や社会貢献としてボランティア活動に取り組むとともに、企業などの社会貢献活動としても関心が高まっている。

○ ボランティアの語源が、「自由意思」を意味するラテン語のボランタス（Voluntas）という言葉である、といわれていることからわかるように、ボランティア活動は、自発的な意思に基づいて他人や社会に貢献する行為とされている。

○ ボランティア活動は、活動を行う者にとっては自己実現や社会貢献への意欲を満たすものであり、受ける側にとっては、公的サービスによっては満たすことができない多様な生活課題を充足してくれるものとなる。また、社会全体にとっても、人々の新たな支え合い（共助）の理念に支えられた、厚みのある福祉を実現することにつながる。

○ 福祉分野においてボランティアを促進する法的な枠組みとしては、社会福祉法第 9 章で、国は「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的

な指針」を策定するとともに、国及び地方公共団体がそのために必要な措置を講ずることが規定されている。

○ また、ボランティア活動のための基盤に関しては、1998 年（平成 10 年）に成立した特定非営利活動促進法により、ボランティア活動を行う主体に法人格を取得する途が開かれたところである。

○ さらに、働いている人がボランティア活動に参加しやすい環境を整備するため、休暇期間中の給与の減額を行わないというボランティア休暇の導入も進んできており、例えば、国家公務員に関しては、1997 年（平成 9 年）に人事院規則が改正され、ボランティア休暇が認められるようになった。

○ 厚生労働省は、社会福祉法に基づき、ボランティア活動に関する指針を示すとともに、全国ボランティア活動振興センターへの助成などを通じ、ボランティア活動の推進を図ってきており、都道府県社協や市区町村社協でもボランティアセンターを置き、広報、啓発やボランティア活動のコーディネートを行っている。

○ 現在、ボランティア活動は、住民互助や生協・農協、NPO 法人、企業・労働組合の社会貢献活動等の多様な形態で行われている。その活動内容も、交流、話し相手や配食・会食サービス、外出・移送サービスといった生活支援全般にわたっており、要支援者の普通の暮らしを支える重要な役割を果たしている。

（課題）

○ 社会福祉法において、ボランティア活動の促進は、「社会福祉事業に従事する者の確保の促進」として位置付けられており、自己実現、社会貢献の意欲を満たすものとしては位置付けられていない。

○ また、実際にボランティア活動をしたいと考えていても、自分がボランティアとして何ができるのかわからない、どのように参加し、行動したらよいのかわからない、という人も多く、ボランティアをしたい人が活動を始めやすい環境が整っているとはいえない。特に、ボランティアのうち男性は 3 割以下との調査結果もあり、男性の参加を促す取組みが不十分であるといえる。

○ 住民たちが日頃の近所づきあいの中で、支援が必要な人の話し相手になったり、日常のちょっとしたことを手伝ったりするのもボランティア活動ととらえることもできるが、多くの人々は、ボランティア活動について、日常的な活動とは異なる特別な活動と考える傾向にあり、活動に参加する上での敷居が高くなっているという指摘もある。

○ さらに、ボランティア活動を推進する仕組みとして、社会福祉協議会におけるボランティアセンターがあるが、その活動内容は、ボランティアの募集や研修等活動支援に重点が置かれており、本研究会で明らかになったニーズと、ボランティア活動とを結びつける仕組みも重要ではないか、という指摘がある。

（今後の論点）

○ ボランティア活動は、社会福祉の担い手を確保するという意味をもつだけでなく、

活動の担い手の自己実現意欲を満たし、社会に新たな支え合いを実現するものであることから、ボランティアのそのような意義を再確認し、活動の場の提供を進める必要があるのではないか。

○ また、住民たちが日頃の近所づきあいの中で行っている活動もボランティア活動のひとつであり、このようなボランティア活動の意義について、明確にする必要があるのではないか。

○ ボランティアセンターについても、このような観点から、ボランティアに関心のある人の参加を促すとともに、要支援者の生活課題と、ボランティア活動に参加したい人の意欲や技能を結びつける、マッチング機能を強化する必要があるのではないか。そのためのコーディネーターの配置の推進も必要ではないか。

○ また、ボランティア活動の資金として、長寿社会福祉基金、地域福祉基金、ボランティア基金等がより活用されるよう、国はより積極的にPRすべきではないか。

○ 企業や企業社員のボランティア活動も重要であり、国はそれらの情報を収集し、事例の公表、表彰等により積極的に評価すべきではないか。

(4) 社会福祉協議会

(現状)

○ 社会福祉協議会は、以下のような経緯を経て、地域福祉の推進を図ることを目的に様々な活動を行っている民間組織であり、市町村、都道府県を単位に一つに限り設置されている。

○ 社会福祉協議会の源流は、1908年（明治41年）に慈善事業家や団体の全国的な連絡研究機関として設立された、中央慈善協会（初代会長渋沢栄一）である。

○ 戦後の1949年（昭和24年）、GHQによる「社会福祉に関する協議会の設置」の指示、参議院厚生委員会による勧告において、「中央―都道府県―市町村にわたって一貫し、しかも社会事業の各分野を包括するような、新しい理念にもとづく合理的な社会事業振興連絡機関の創設が不可欠」との指摘があったことを受け、戦後の混乱とGHQの公私分離の原則により活動が弱体化していた日本社会事業協会（中央慈善協会が前身。社会事業団体・施設経営者が主な会員）と日本民生委員連盟、軍人援護会を母体とする同胞援護会が統合し、1951年（昭和26年）1月、中央社会福祉協議会（現在は全国社会福祉協議会）が結成された。

○ 都道府県社会福祉協議会とその連合会としての全国社会福祉協議会は、1951年（昭和26年）の社会福祉事業法に規定され、都道府県社会福祉協議会が全国に設立された。その後、順次、市町村社会福祉協議会が設立され、現在では、全ての市町村に置かれている。1983年（昭和58年）には、市町村社会福祉協議会が法定化され、これにより市町村社会福祉協議会の法人化が進み、現在では、ほぼ全てが社会福祉法人格を取得している。

○ 2000年（平成12年）には、社会福祉法において、市町村社会福祉協議会が社会福祉協議会の基礎単位として位置づけられるとともに、社会福祉協議会の目的が「地域福祉の

推進」にあることが明記された。

○ 市町村社会福祉協議会は、区域内の社会福祉を目的とする事業を経営する者（社会福祉施設等）、社会福祉に関する活動を行う者（ボランティア団体等）が参加し、かつ、社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとされている。

○ 役員及び評議員の構成をみると、社会福祉事業者のほか、自治会・町内会や地区社会福祉協議会、当事者グループ、ボランティアグループなどの代表によって構成され、また、活動においても、事業者間の連絡調整だけでなく、地域福祉活動への住民参加を進めるための様々な取組みが実施されている。

○ 具体的には、ふれあいサロンや見守りネットワーク活動、地区社会福祉協議会の組織づくりといった住民による地域福祉活動の支援、災害時の要援護者支援活動を行うなど、地域福祉を進める上で重要な役割を担っている。

○ また、従来市町村社会福祉協議会は、公的な福祉サービスが措置であった時代に、ホームヘルプ事業の委託先として事業を行っていた経緯があり、1990年代に高齢者の在宅福祉事業が拡大し、さらに、2000年（平成12年）に介護保険が発足する中で、地域における介護保険事業者となり、業務の大きな部分が介護保険事業に向けられている実態にある。

（課題）

○ 市町村社会福祉協議会は、事務局長の6割強が行政職員や行政退職者である等、役職員の人材や事業展開において行政との関係が強く、行政との区別がつきにくい地域もあるなど、民間の立場で地域福祉を進める団体として住民に意識されるまでに至っていないという指摘がある。

○ 市町村社会福祉協議会の一般事業職員（事務局長、事務職員、地域福祉活動担当者等）のうち、社会福祉士資格保有者は7.3%であり、専門性の確保も課題である。

○ また、市町村社会福祉協議会は、介護保険事業、自治体からの受託事業の割合が高くなっており、地域福祉活動支援の取組を強化する必要があるのではないかと指摘もある。

○ 住民主体、住民参加という観点から社会福祉協議会をみると、

(1) 地域で社会福祉事業を経営する者の過半数が参加することとされているなど、法律上は社会福祉事業者の団体という色彩が強く、

(2) 住民は会費を支払ったり、役員として参画したりしているものの、事業の形成や実施に当たっての住民参加が必ずしも十分とはいえない状況にある

という問題がある。

（今後の論点）

○ 「新しい地域福祉」の推進に役立つ組織として、住民の福祉活動を発掘、育成し、地域住民が支え合う環境づくりを進めるために、社会福祉協議会が積極的な役割を果たすことができるよう、以下のとおり見直す必要があるのではないかと。

○ 市町村社会福祉協議会について、地区の住民による地域福祉活動を支援する団体とし

て、助言、情報提供、援助を行うものと位置づけるとともに、住民の地域福祉活動を支援することができる職員の養成、社会福祉士資格をもつ職員の配置を支援する、等の検討を行う必要があるのではないか。

○ また、社会福祉協議会における住民主体を進めるため、市町村社会福祉協議会の役員及び評議員として、地域代表を位置付けることを明確にする等の見直しを検討すべきではないか。あわせて、行政との関係についても、行政と社会福祉協議会との新たな連携、協働のあり方を探る必要があるのではないか。

○ さらに、社会福祉協議会の役職員の人材は、住民の立場に立って会の運営に専念することができる者を地域の中に求めるべきではないか。

○ 名称については、新しい地域福祉推進に役立つ組織であることを明確にするため、検討する必要があるという意見があった一方、名称の検討は、組織、機能の見直しの結果、必要があれば行うものであるという意見もあった。

(5) 福祉サービス利用援助事業

(現状)

○ 福祉サービス利用援助事業は、2000年（平成12年）の介護保険制度の導入や、社会福祉事業法等の改正により、福祉サービスが措置から利用へと移行する中で、利用者の利益の保護を図る仕組みの一環として、第二種社会福祉事業に規定された。

○ あわせて、全国どこでも対応できる仕組みが必要であること、適正に実施するための一定の組織管理・財務体制を確保している必要があること、等の理由から、都道府県社会福祉協議会に、

(1) 都道府県の区域内においてあまねく実施されるために必要な事業

(2) 当該事業に従事する者の資質の向上のための事業

(3) 当該事業に関する普及及び啓発の実施

を義務づけた。

○ この事業の実施を全国的に確保するため、1999年（平成11年）10月から、「地域福祉権利擁護事業」（2007年度（平成19年度）から「日常生活自立支援事業」）の名称で、都道府県社会福祉協議会を実施主体とした国庫補助事業を開始し、現在に至っている。

○ 本事業は、判断能力の不十分な人であっても福祉サービスの利用が適切に利用できるよう支援し、これに伴う日常的金銭管理を行う仕組みである。したがって、利用者は、判断能力が不十分なため制度があってもそれを活用できず、自ら問題解決に向かうことが難しい人々であり、その人たちの福祉サービス利用支援のため、相談の受付－アセスメント－関係機関との調整－支援計画の作成、等の一連の相談支援を行う常勤の専門員（原則として社会福祉士）が置かれることになっている。

○ 本事業の現状をみると、

(1) 直接の目的である福祉サービス等の利用援助だけでなく、生活上の相談支援や見守りの機能も果たしており、幅広い生活課題に対応している。

(2) 専門員が、公的な福祉サービスの利用を調整することで、公的な福祉サービスが一体的に提供される

(3) 利用者の状態変化に対応して、成年後見制度につなぐことにより、公的な福祉サービスを切れ目なく提供する

といった点で、自力では問題解決に向かうことが困難な人に対し、その生活を見守るとともに、専門的な支援に適切につなぐ上で一定の役割を果たしている。

(課題)

○ このように本事業は、地域の要援護者に対し、幅広く相談支援を行う事業としての意義をもっているが、

(1) 相談件数、利用契約者は年々増加してきたものの、2006年度(平成18年度)末の実利用者数は、2.2万人に過ぎず、想定される対象者の6.5%に過ぎない、

(2) 社会福祉協議会ごとの取組みの差が大きく、最も利用人員が多い社会福祉協議会と最も少ない社会福祉協議会とは、14倍の開きがある。

といった問題点があり、本事業が地域で十分に活用されているとはいえない。

○ また、ニーズの発掘の点からは、現在都道府県社会福祉協議会の事業として行われているため、市町村レベルで発掘されたニーズがこの事業につながりにくい、という問題点がある。

(今後の論点)

○ 本事業は、判断能力が不十分でサービス利用の能力に欠ける者への支援であり、そのような者の多くは自分から問題解決に向かえるような状態にはないため、身近な住民によって発見されたニーズが本事業につながることが重要であり、本事業の対象や意義を改めて明確にすることが必要ではないか。

○ また、本事業が住民の地域福祉活動を支援する事業としてより積極的に活用されるよう、

(1) 福祉サービスの利用や行政手続にとどまらず、判断能力の不十分な者の相談支援ニーズに応じることを重視することにより、要支援者の生活を継続的に支援する仕組みとすること、

(2) 現在、都道府県社会福祉協議会の事業として行われているが、本事業の利用者が特に今後地域福祉において支援が必要な人々であることを踏まえると、市町村のレベルできめ細かく実施すること

等を検討する必要があるのではないか。

(6) 生活福祉資金貸付制度

(現状)

○ 生活福祉資金制度は、戦後激増した低所得階層に対して、その生活基盤を確保し、生活保護世帯に至らないようにするため、民生委員が適切な生活指導と必要な援助を行う「世帯更生運動」に、事業の端を発している。

○ 世帯更生運動は、昭和 20 年代後半、着実な成果を生みつつあったが、運動が実を挙げるためには資金を必要とする場合が多く、その調達方法に苦慮していた。国民金融公庫等の融資制度も、この運動の対象世帯階層には利用することが困難であったため、低所得階層のための貸付資金の制度の創設の要望が各地で高まった。これにより、1955 年（昭和 30 年）、都道府県社会福祉協議会を実施主体とし、民生委員が指導・援助の一環として資金貸付を行う、世帯更生資金貸付として制度が創設された。

○ この制度は、低所得者や障害者の生活上の需要を勘案し、生業資金、支度資金、技能習得資金等を基本としてきたが、これまで、

- ・ カネミ油症患者等被害者に対する特例措置、
- ・ 阪神・淡路大震災等大震災による被災世帯に対する特例措置、

等や、近年は昨今の経済状況に起因する資金ニーズに即時に対応し、

- ・ 失業者のための離職者支援資金、
- ・ 高齢者のためのリバースモーゲージ資金、
- ・ 多重債務対策としての緊急小口資金の貸付上限額の引き上げ、

等の制度改正を行うことにより、その時々々の社会・経済問題に対して機動的に対応してきており、世帯の生活基盤の確保や生活保護対象世帯となることの未然防止、あるいは生活保護からの脱却に一定の役割を果たしてきたといえる。

○ こうした意味で、生活保護受給に至らない者や生活保護から脱却しようとする者に対して、自立のための資金を提供してきたのがこの制度であり、この制度が機能することが、生活保護制度がよりよく機能することにもつながるといえる。

○ また、2006 年度（平成 18 年度）末の貸付状況は、貸付原資額 2,100 億円、貸付中件数 171,650 件、貸付中金額 978 億円、貸付可能額 1,122 億円である。

（課題）

○ しかしながら、近年の貸付件数は、昭和 55 年をピークに減少傾向にあり、2006 年度（平成 18 年度）は 1 万 1 千件、前年度比 1,600 件の減少となっている。

○ 都道府県における貸付件数は、人口規模を考慮する必要があるものの、東京都の 1,547 件に対し、佐賀県は僅か 7 件と、221 倍の格差があるなど、都道府県間で貸付件数に大きな差がある。地域によっては、制度が想定している世帯の資金需要に十分応えていないことにより、この制度の機能が十分に発揮されていないのではないかと考えられる。

○ また、貸付件数減少の要因としては、民間の金融機関に比べ手続きが煩瑣であるとともに、申請から貸し付け決定までの審査時間を要することや、制度が PR 不足で、国民にこの制度の存在が知られていないこと等により、対象者である低所得者が消費者金融等を利用し、当該資金の貸付けに至らず、結果的に多重債務者発生の抑止機能も発揮できていないのではないかと指摘できる。

○ さらに、資金ニーズへの対応が効果的に行われているか、この資金がどの程度経済的な自立等に効果があるのかについて、必ずしも明確ではない。

(今後の論点)

- この制度は、低所得者への経済的支援策であり、地域福祉のツールとして明確に位置づける必要があるのではないか。
- そのためには、民生委員以外にも、地域福祉活動の中で自立支援のツールとして活用されるよう、広く国民に積極的に制度活用の PR を行う必要がある。あわせて、誰にでもわかりやすい今日的な名称に変更することも検討すべきではないか。
- また、利用の促進の観点から、貸付申請から貸付けまでの手続きを迅速にするとともに、より利用しやすい手続きに簡素化することや、新たな生活課題が出てきた場合には、資金貸付による自立促進効果を推計し、即時に資金種類を新設することが重要ではないか。
- さらに、生活保護に結びつかない生活困窮者に対し、適時に必要な資金が提供できるよう、福祉事務所等と連携を強化することなど、総合的支援機能を付加した貸付事業への転換を図る必要があるのではないか。

(7) 共同募金

(現状)

- 共同募金は、戦後間もない頃の 1947 年（昭和 22 年）、戦災孤児を預かる民間福祉施設などの資金不足を補うためにスタートした民間の募金活動を制度化したものであり、寄付金は、社会福祉事業等を経営する者の過半数に配分され、民間社会福祉事業の主要な財源となっていた。
- しかし、現在では、2000 年（平成 12 年）の法律改正により、社会福祉を目的とする事業活動を幅広く支援することを通じ、地域福祉の推進を図る募金活動と位置づけられている。年間の募金額は 200 億円を超えており、民間福祉活動の主要な財源として大きな役割を果たしている。
- 実施体制としては、各都道府県に都道府県共同募金会が置かれ、募金の実施、目標額や配分計画等の策定、配分先や額の決定を行っている。また、各都道府県共同募金会の内部組織として、市町村レベルに支会が置かれ、自治会・町内会等の協力の下、地域における共同募金の実施を担っている。
- 募金の具体的な実施方法としては、「戸別募金」（自治会・町内会等の協力による世帯ごとの募金）が募金額全体の 70%以上を占めており、そのほかに「法人募金」（企業が行う募金：約 10%）、「職域募金」（職場ごとに従業員が行う募金：約 4%）、「街頭募金」（駅前等で呼びかける募金：約 2%）などがある。
- 集められた寄付金は、支会を通じて都道府県共同募金会に集められ、災害等のための準備金に充てる場合を除き、各都道府県内の「社会福祉を目的とする事業を営む者」（社会福祉協議会、NPO 法人などの団体・グループ、福祉施設等）に配分される。配分先は、都道府県共同募金会にあらかじめ申請のあった者の中から、同会において決定される。
- 配分額全体の約 60%が社会福祉協議会及びそれを通じた住民活動やボランティア活動への支援、約 20%が団体・グループ、約 10%が福祉施設に配分されている。共同募金の主

な使いみちとしては、地域の住民全般を対象にした事業（福祉サービスに関する相談援助等）が約 30%、高齢者を対象とした事業（見守り、配食サービス等）が約 25%、などとなっている。

（課題）

○ 現在は、自治会・町内会等により地域で集められた寄付金は、市町村レベルの共同募金会支会を通して都道府県共同募金会に送られ、原則として都道府県共同募金会に申請のあった者に対し配分される仕組みとなっており、地域で募金を集めた住民が自らの活動の資金とするような仕組みにはなっていない。

○ 実績額については、平成 7 年度の約 266 億円をピークに年々減少しており、平成 18 年度は約 217 億円にまで落ち込んでいる。

○ これは、

- ・他の募金活動と比べて、寄付したお金がどのように使われているのか分かりにくいこと
- ・身近な地域の活動に寄付をしたいというニーズにも、全国的な活動に寄付をしたいというニーズにも、現行制度が合っていないこと

等の要因があるものと考えられる。

（今後の論点）

○ 共同募金が地域福祉活動のための自主財源であることを明確にし、集まった寄付金は、集めた住民が自らの地域福祉活動のために使用することを基本とすべきではないか。その他の部分を広域の活動のために県内の他の市町村あるいは県外へ拠出する仕組みとすべきではないか。

○ この観点から、(1)都道府県共同募金会に寄付金が集められるという募金集約の仕組み、(2)都道府県共同募金会に申請があった者に対し、同会で配分を決定するという配分の仕組み、(3)都道府県共同募金会や支会の組織のあり方、(4)戸別募金を中心とした募金の実施方法、などについて、見直すべきではないか。

○ また、寄付額を伸ばしていくためには、今後は、寄付意識はあるものの実際の寄付行動に結びついていない人に働きかけられるよう、寄付されたお金が具体的にどのように使われているのか、もっと分かりやすく示す必要があるのではないか。

○ 現在の「赤い羽根」を付けるやり方や「共同募金」という名称についても検討すべきとの指摘もあった。これらも含め共同募金を広く国民に P R し、より多くの募金をより広い年齢層から集めるための工夫を行っていく必要があるのではないか。

平成 24 年度 市民研究報告書

地域コミュニティは地域資源、社会資源のコーディネートで再生するか
～地域包括支援センターと市民活動団体、NPO との連携は可能か～

発 行 平成25年3月
名古屋都市センター
〒460-0023 名古屋市中区金山町一丁目1番1号
TEL 052-678-2200
FAX 052-678-2211

印 刷 株式会社 プロセスユニーク

この印刷物は再生紙を使用しています。