第７回これからの地域福祉のあり方に関する研究会議事次第

日　時：平成２０年１月３０日(水)14:00～16:00
場　所：共用８会議室（中央合同庁舎５号館６階）

１．開　会

２．議　事

（１）日立市視察報告について

（２）フリートーキング

（３）地域における各種相談事業との関係について
【報告者：富士宮市地域包括支援センター
センター長　土屋幸己氏】

３．閉　会

(配付資料)

資料１　日立市視察報告（厚生労働省社会・援護局）
資料２　議論の柱（メモ）（厚生労働省社会・援護局）
資料３　これまでの研究会の意見（概要版）（厚生労働省社会・援護局）
資料４　これまでの研究会の意見（詳細版）（厚生労働省社会・援護局）
資料５　地域包括支援センターにおける相談支援事業の現状
（厚生労働省老健局）
資料６　障害者関係相談支援事業の状況（厚生労働省障害保健福祉部）
資料７　子育て等児童関係相談支援事業の状況
（厚生労働省雇用均等・児童家庭局）
資料８　富士宮市地域包括支援センター（センター長 土屋幸己 氏）

資料 1

茨城県日立市の学区コミュニティの活動

日立市の概要

○人口　約20万人。世帯数7.7万。高齢化率22%。昭和60年から人口減少。

○住宅団地が造成され、日立製作所の社員がマイホームを立てて移り住んだ企業城下町。

○昭和46年茨城国体（昭和49年）への協力と住みよい町づくりをめざして、ひたち市民運動実践協議会が設立され、行政指導で小学校区（学区）ごとに地域づくりを行う市民運動の会が組織された。拠点は各学区の交流センター。

Ⅰ．日立市社協の取り組み

＜社協の概要＞　昭和28年設立、昭和41年法人化。事務局職員は30人（正規9人、嘱託7人、臨時10人、介護相談員（委嘱）4人）。

＜小地域福祉活動支援の経過＞

○　昭和39年から旧町村単位に支部を設置し、地域での福祉事業を推進。平成2年から22の学区を順次モデル地区指定し、地域福祉推進事業（1人暮らし高齢者等の見守りチームづくり等）を実施。平成11年に支部を廃止して22の学区に地区社協を一斉設置。平成16年から、学区のコミュニティ組織と地区社協の一体化を進めている。

○　地区社協には事務局を置き、事務局長と推進員（報酬は年60万円）などのスタッフを配置。事業費・運営費として1地区約160万円を交付（市委託金・補助金、社協財源）。拠点は各学区の交流センター。

＜小地域福祉活動の状況＞　全ての地区社協で、地域福祉推進事業として、見守りチームによる訪問活動、高齢者等避難訓練事業、配食サービス事業、ふれあいサロン事業、ふれあい健康クラブ事業、子育て関連事業が実施されているほか、地区ごとに様々な活動が実施されている。見守りチームには全ての民生委員が参加。

Ⅱ．塙山学区住みよいまちをつくる会の取り組み

＜学区の概要＞　人口約7,400。世帯数2,900。高齢化率18%。居住歴50年以下世帯が9割以上の住宅地。

＜経過＞　昭和54年塙山小学校開校により、55年に塙山学区住みよいまちをつくる会（以下「つくる会」）発足。平成11年には地区社協が発足し、その事務をつくる会の福祉局が担う。平成19年につくる会と地区社協を統合し、地区社協の活動は引き続き福祉局が実施。補助金分野にこだわらず全体の仕事を担えるよう縦割りで交付される行政補助金を集めて事務局の有給スタッフを強化し「総合事務局体制」をつくっている。

＜組織＞　12自治会とPTA、子ども会、女性会、小中学校、幼稚園、保育園等各種団体の参加により組織。「福祉局」「安全・安心局」「楽集局」「地球局」「未来

局」「情報局」「事務局」で構成。

＜予算＞　平成19年度予算910万円。福祉事業特別会計予算312万円。

＜取組の状況＞

○　平成元年、住民の手で「塙山コミュニティプラン」を策定。イベント型活動から365日の日常型に転換。

○　活動の特徴は、「365 日型活動」「住民ニーズ調査と情報発信を重視」「会員制の手弁当イズム」「子どもと一緒に活動」「人材発掘と男女共同参画」「イベントのユニークネーミングと企画」「団体や機関、町内会・自治会との協働」「新たな活動への限りなき挑戦」。

○　上記地域福祉推進事業のほか市報のボランティア配送、移送サービス、なんでも相談、電球交換や草むしり等を行う暮らしサポート「あんしん」事業他を先駆的に実施。子育て、青少年育成も重視。福祉だけではなく防災はじめ様々な事業を仕掛けている。

Ⅲ．諏訪地区社会福祉協議会の取り組み

＜学区の概要＞　人口7,000人。世帯数2,800。高齢化率20％。名所、史跡が残る歴史的に古い町。昭和30年代から山間に団地が造成され人口が急増。5割強が旧地区の住民。

＜経過＞　昭和46年ひたち市民運動実践協議会の支部として「諏訪市民運動の会」発足。昭和62年から行政主体の「諏訪市民運動の会」を市民主体の「諏訪市民運動連絡会」に改称。平成4年「諏訪学区明るい市民の会」（以下「市民の会））に改称、平成6年には福祉委員会を設置。平成11年、市民の会の一組織として「諏訪地区社協」発足。

＜組織＞　27自治会と各種団体の参加により組織。市民の会は、「総務広報局」「文化体育部」「環境美化部」「青少年育成部」「防災部」、地区社協は「広報部」「啓発部」「介護支援部」で構成。市民の会と地区社協の会長は兼務。

＜予算＞　平成19年度地区社協予算155万円。

＜取組の状況＞

○　上記地域福祉推進事業のほか男性の料理教室、出前介護講座、おもちゃライブラリー、諏訪小学校総合学習支援などを実施。

○　平成7年から見守りチームに取り組んできたが、監視的な感じがあるとの指摘もありふれあいチームに名称を変更。ふれあいチームでは、訪問機会を多くつくる方策として、エコバックなどのお届け品による訪問活動等の工夫に取り組む。

Ⅵ．全体

＜学区コミュニティ、地区社協について＞

○　小学校区でのコミュニティ活動を推進しているが、市街地の空洞化などにより学区の編成が変われば、コミュニティの変更がありうる。小学校と地域コミュニティ

の連携を考えると連動させることになるだろう。

○　学区コミュニティの福祉活動への意識は地域ごとに差があるため、福祉による街づくりを全市的に取り組む上では、全市的な地区社協の組織化を進めたことは良かった。しかし、今後の在り方は検討が必要。

○　地区社協の組織化によって、市の福祉部局と社協の補助により有給スタッフ（推進員）の配置、電話や机などを整備し活動基盤の整備ができたことは大きなメリットであった。一方で、別組織として会計や会則などを別に作らなければならないなどデメリットもあるので、一元化が望ましいのではないかなど議論のあるところ。

○　学区コミュニティ活動はイベント型が主だが、福祉活動は日常活動であるため、一体化に際しては、専門部にするところや委員会にするところもあり地域の実情により決めていくことになる。

＜自治会町内会について＞

○　（学区の福祉活動は、）学区コミュニティ、行政、社協の関係で展開してきた。自治会が直接身近な福祉活動を展開する形ではない。

○　学区コミュニティも地区社協も役員やスタッフを自治会からだしてもらう仕組み。自治会の声を反映しないとコミュニティの活動は難しいもの。しかし、役員のなり手は少ない現状。住民の意識啓発が大事。

○　自治会の会長は輪番制の 1 年交代がほとんどのため自治会の地域活動は人材が定着せず活動が根付かない問題がある。継続的に活動するボランティアと自治会が組み合わさることが必要。

＜民生委員について＞

○　ボランティア活動は継続に難しさがあるので、制度である民生委員は重要な存在。電話代にもならない今の活動費でよいのか疑問。反面、民生委員自身にも住民にも昔の（貧困者対応、名誉職等の）イメージが残っており、払拭されていない。委嘱と名称の検討が必要。

○　民生委員が個人で相談に応じる今の体制は限界。事務局体制があるような形（地域福祉コーディネーターのようなイメージ）はどうか。

＜担い手について＞

○　団塊の世代は退職後を趣味活動でという人と、社会貢献でという人が半々くらいという感じ。参加を進めるため企業とも連携しイベントを企画するが、雇用延長もあり進まない現状。

○　独身男性で高齢の親の介護をしているケース、放課後の児童の居場所確保が課題となっている。これらの課題に対して、ボランティアが万能ではないことを承知してほしい。活動は住民がボランティアで行うべきだと思うが、事務局は有償であるべき。

○　活動の継続のためには次世代の担い手確保が大事。PTA や子ども会の若い親たちを積極的に巻き込んでいる。

資料　2

地域福祉検討の視点

１．地域における福祉の現状と課題

２．地域福祉の役割をどう考えるか

３．住民が参加し、主体となる福祉をどのように作るか

４．地域福祉を推進するためには、何が必要か
・　そのシステムと構成要素（圏域、資源、参加者等）は何か

５．行政の役割
・　他制度との関連について

６．既存の施策をどのように考えるのか

○　市町村地域福祉計画
○　民生委員・児童委員
○　ボランティア
○　市町村社会福祉協議会
○　福祉サービス利用援助事業（権利擁護）
○　生活福祉資金貸付制度
○　共同募金
○　その他必要な施策

資料 3

これまでの研究会の意見概要

テーマ編・・・・・・・・・・・・・・・・・・P1
既存施策のレビュー編・・・・・P5

厚生労働省社会・援護局
地域福祉課

これまでの研究会の意見の概要（テーマ編）

地域の要支援者とは

○　ひとり暮らし、あるいは家族がいても支えにならず、その上、地域から孤立していたり、判断能力が不十分等により自ら問題解決に向かうことができない状態にある人々（問題解決能力が不十分かつ家族や友人、地域などの身近なセイフティネットがうまく働かない状態にある人々）

地域の問題とは

1．制度の狭間にある者（地域の要支援者）
2．既存施策では応えきれていないニーズ
3．地域の意識から生まれる問題
4．総合的な対応の不十分さから生まれる問題

地域の要支援者への支援のあり方

○　地域での自立とは何かを明らかにする。

＊　地域での自立を、「問題解決能力があり家族や友人、地域などの身近なセイフティネットがうまく働いている状態（他からの支援によって行えている場合を含む）」とするなら、地域の要支援者への支援のポイントは、①問題解決能力の支援　、②家族・友人・地域の身近なセイフティネットをつくる支援の二つについて充実必要。

○　予防、早期発見、自立支援から組み立てる。

＊　全ての住民に対する事前の対応から要支援への対応までの一連の支援を組み立てる。

地域福祉を進めるためのシステムのあり方～地域福祉を更に発展させるために

＜基本的な視点＞

地域福祉の役割は、制度でカバーされない部分を解決する仕組みを作り出すこと。その際、小地域からの組み立てが必要。

＜ネットワークをどうつくるか＞

住民組織も専門職も日頃の情報共有を通したつながりが基盤。チームでの対応、ネットワーク会議が重要。

＜見つけにくいニーズをどう発見するか＞

住民、専門機関それぞれニーズを捉えており、両者の間を適切に情報が流れる仕組みが必要。

＜地域の範囲の考え方＞

50世帯くらいの小地域から市町村域までいくつかのエリアを複層的に設定しうる。専門職と住民のエリアに違いがあり、目的によっても違う。適切なエリア設定について地域内の合意が必要。

＜活動の拠点＞

拠点は不可欠。ただし形態は多様でよい 。

＜専門職や事業所との関係＞

フォーマルサービスとインフォーマルサービスは尊重しあい、つながりを保つことが必要。

住民参加について

＜なぜ地域福祉に住民参加が必要か＞

地域の問題には、住民の意識やつながりのあり様が反映しており、福祉をテーマに参加することによって意識が変化しつながりも再構築できる。また、住民だからこそできることがあり、それは住民にとっても要支援者にとっても有意義である。

＜担い手はどういう人か＞

地域の名望家ではなくなってきている。PTAなど福祉関係以外の分野を含め担い手を幅広く構想することが必要。あわせて束ね役（キーパーソン、大物世話焼き）を発掘。

＜住民が力を発揮するための方策、仕組み＞

幅広い層の住民参加を得るための仕掛けや環境整備、活動を継続するための知恵が必要。それらを支援するコーディネーター役が不可欠。

＜住民と行政との関係＞

行政は、住民の活動が疲弊せず健全に実施されるよう支援し、パートナーとして連携する（行政・政府の失敗、市場の失敗、ボランティアの失敗（お金やノウハウがない）を補い合う連携関係）。

地域福祉を支える財源等について

企業や個人からの寄付金。労力では参加できないが、お金でなら参加できるという人たちの参加のツールとして、忙しい人でも気軽に行えるものにする。寄付金は集めるだけでなく、どう配分するかが大事。それには、使い道が分かりやすいこと、寄付金を適切に配分してくれる信頼できる中間支援組織や人（ファンドレーザーなど）が必要。また、事業費だけでなく運営費への寄付のあり方を考える必要がある。

他に検討が必要な事項としてあげられたこと

- なぜ孤立が起こるのかを明らかにする必要がある。
  - 現象として、男性単身者とくに中年実年世代が深刻。（就労から離れると孤立リスクが高まる？）

- サービスは特定の目的だけでなく見守りなどの機能も併せ持ちやすい。サービスと生活の総合性との関係については整理が必要。
  - フォーマルサービスが入ると家族や住民が引く、フォーマルサービスの利用をやめるとインフォーマルサービスにつながらず切れたままになる。（フォーマルサービスがあらかじめ設定された特定の目的以外に膨らむのは、インフォーマルサービスがケアプラン等に十分意識されていないことと関係するか？）

- 監視と見守りは紙一重。（監視でない）見守りをどうするのか。
  - 日頃の顔見知りの関係が何よりも力を発揮する。

- サービスへのアクセスの仕組み（福祉アクセシビリティ）はどうあるべきか。発見、相談、見守りなど地域がもつべき機能を情報の面から考え直す。
  - 個人情報保護を超えたところにある住民の関係と口コミ情報、情報交換。

これまでの研究会の意見の概要（既存施策のレビュー編）

民生委員・児童委員

○ 欠員が生じており、なり手を確保する方策が必要。特に、民生委員の選出基盤となりうる地域福祉活動層はどこに見出せるかの検討が必要。

ボランティア

○ ボランティア活動の振興策

・ すでにある活動をボランティアとして再評価し、ボランティア活動の裾野をさらに広げる。

・ 新しいボランティアの捉え方を示す（市民活動、ご近所活動、参加のツールとしての寄付活動等）。

・ 市民の普通のふるまいとして普及。

○ 要支援者のニーズとボランティアを結びつける仕組みのあり方（ボランティアコーディネーター、お金を集めるところまでマネジメントするボランティアマネジャー等）。

福祉サービス利用援助事業

○ 要支援者の生活を継続的に支える仕組みとすることが必要。

○ 必要な人に利用されるために、本事業について判断能力があるうちから知っておいてもらえるよう制度の普及啓発を図ること、すでに判断能力が不十分な状態にある人についてはその把握ができる仕組みが必要。

生活福祉資金

○ 救済というネガティブなイメージから、ポジティブな貸付に転換したほうがよい。

○ ゴールを明確にして施策のパッケージをつくる取り組み（コーディネート力）が必要。

社会福祉協議会

○ 現状の法規定では住民の地域活動の位置づけが弱いので、見直す必要がある（役員・評議員の構成等も）。

共同募金

○ 若い人や新しい層が参加するようなあり方を考える必要がある（何に役立っているのかが寄付者に実感としてわかるようにする、古さ、かっこわるさ×）。

○ 集めることだけでなく、どう使うか、評価をどうするか、人をどう育てるかが問われてきていることに対応する必要がある。
- シンクタンク機能を強化する。
- 共同募金の組織（審査委員会等）を専門性、代表制、信用性のある構成とする。
- ファンドレーザーなど人件費補助の考えかたが必要。

地域福祉計画

○ 地域の少数者の問題把握と支援を明確に位置づける。

○ 住民福祉活動の自律性を損なわない支援の仕組みが必要。

- 小地域エリアの計画に行政が積極的にデータを提示する、防災を切り口とする等。
- 財源のリンク。

○ エリアのあり方（防災エリアとの整合性、小地域計画のエリア等）。

○ 策定だけでなく推進段階での住民参加を進める方策

↓

社会福祉全般のマネジメントの近代化が遅れている。施策全般について、これまでの固定観念を見直し、イメージも刷新する必要。

資料 4

これまでの研究会の意見
（詳細版）

テーマ編・・・・・・・・・・・・・・・・・・Ｐ　1
既存施策のレビュー編・・・・・Ｐ18

厚生労働省社会・援護局
地域福祉課

テーマ編

- ➢地域福祉が取り組むべき課題
- ➢地域の要支援者への支援のあり方
- ➢地域福祉を進めるためのシステムのあり方～地域福祉を更に発展させるためにはどうすればよいか
- ➢住民参加について
- ➢地域福祉を支える財源について

地域福祉が取り組むべき課題

地域の要支援者とは

○ 孤立しやすい人々
- 単身者。特に中年実年を含めた男性単身者。
- コミュニケーションが難しい人、自分から生活を壊してしまう人、虐待している自覚のない人。
- 周りとうまくいかない人や周囲が迷惑と感じるような人。
- 介護に追われている、一人親世帯など（必要があるにもかかわらず）地域との関係を持つ余裕のない人。
- 同居家族により虐待されている人。

○ 孤立している子育て家庭。

○ 身近な相談者、生活変化を察知してくれる関係を持たない一人暮らし、高齢者障害者のみ世帯。

○ 日常的なつながりのできていない災害時要援護者。（高齢者、障害者、日本語のわからない外国人など）

○ 日本人と同様に生活課題をもっているが労働問題に規定されており問題が複合化している外国人労働者。

○ 虐待被害や消費者被害にあっても自ら被害を自覚したり訴えることのない人々。

○ 家事ができない、一人暮らしになると生活ができない男性。

↓

ひとり暮らし、あるいは家族がいても支えにならず、その上、地域から孤立していたり、判断能力が不十分等により自ら問題解決に向かうことができない状態にある人々（問題解決能力が不十分かつ家族や友人、地域などの身近なセイフティネットがうまく働かない状態にある人々）

⇒　問題が潜在化、深刻化しやすい。
⇒　特に意識して周囲から働きかけ、必要な支援に結びつけることが必要

ひとり暮らしである
＊本人の訴えがないと問題が見えない

あるいは

家族がいるが支えにならない
＊かえって周囲が関与しにくい
＊問題が重なり合い増幅することがある

＋

○自分で問題解決できない、自分からは助けを求めない
○地域から孤立。偏見にさらされている
○低所得であることが多い

➡

日常的な関係づくり等の支援の必要

（例えば）
○一人暮らしで、消費者被害にあっても自覚がない。
○一人暮らしで、困ったときに手助けを頼める関係を持っていない。
○長期失業で引きこもってしまい親族や地域の付き合いが断絶し、身近に手助けを求められる人がいない。
○認知症の母と精神障害の息子の世帯で、問題が生じてもどちらも問題解決能力がなく解決に向かえない
○家族による虐待や権利侵害があるが、サービス利用を拒絶し外との接触をもたない。
など

地域の問題とは

1．制度の狭間にある者（地域の要支援者）

○ 問題解決能力が不十分かつ家族や友人、地域などの身近なセイフティネットがうまく働かない状態にある人々等への対応。

2．既存施策では応えきれていないニーズ

○ ひとり暮らし高齢者や障害者等のゴミだしや電球の交換のような「時々」「ちょっとしたこと」の手伝い。

○ 要支援・要介護にならない軽度障害、墓参り等価値判断が分かれるような要請、病気や怪我による一時的な要支援状態等にある人々の買物や外出支援などのニーズ充足。

3．地域の意識から生まれる問題

○ 自死遺児、難病家族など少数者への地域の差別偏見、無理解。

○ 病院や施設からの生活移行を受け入れる地域の受け皿づくり。

4．総合的な対応の不十分さから生まれる問題

○ 要介護者と精神障害者、DVと子どもというような複合的な課題のある世帯に対し、責任を持って複数の制度を組み合わせる人がおらず、ひとつの家庭を支えきれていない。

地域の要支援者への支援のあり方

○「地域での自立とは何か」

特に支援を要する要支援者が「問題解決能力が不十分かつ家族や友人、地域などの身近なセイフティネットがうまく働かない状態にある人々」だとするならば．．．

1.「自　立」 （要支援でない状態）	問題解決能力があり家族や友人、地域などの身近なセイフティネットがうまく働いている状態にある人。 ＊他からの支援によって行えている場合を含む

↓

2.「要支援者」	問題解決能力もしくは家族や友人、地域などの身近なセイフティネットのどちらかがうまく働かない状態にある人。

↓

3.「特に支援を要する要支援者」	判断能力が不十分等により問題解決能力が不十分かつ家族や友人、地域などの身近なセイフティネットがうまく働かない状態にある人。

⇒ **支援は、①問題解決能力の支援　、②家族・友人・地域の身近なセイフティネットをつくる支援の充実必要。**

○ 予防、早期発見、自立支援の観点から支援を組み立てる。

全ての住民に対する事前対応から要支援への対応までの一連の支援を組み立てる。

1．事前対応（日常的、全ての住民に事前に）	○ （認知症について、福祉サービスについて等）事前に知識や認識を普及しておく。 ○ 日常の顔なじみの関係づくり。（「ちょっと来て」の関係、いざというときに支えあう関係、外からのアプローチの窓口になる） ○ 子どものときからの地域の関わり。 ○ 誰もが助けられ上手になる、依頼力を身につける。

⇩

2．早期対応	○ 身近な地域の相談、発見、見守り機能を整備。（←監視×） ○ 助けを求めない人への対応（早期発見、つなぎ）。 ○ 生活を（事前から）継続的に見ていく支援。 ○ 生活リスクのマネジメント（ノウハウ）。

⇩

3．要支援への対応	○ サービスへのアクセスの支援。 ○ ケイパビリティを支援。 ○ その人の持っている関係性を丁寧にアセスメント（フォーマルがそれを断ち切らない）。 ○ 「ボランティア」としての利用者参加（「しにいく形」）、当事者力の発揮。

➢ 福祉が高齢者問題に偏りがち。子育て家庭や子どもの問題も落とさないよう取り組む必要。

地域福祉を進めるためのシステムのあり方～地域福祉を更に発展させるためにはどうすればよいか

基本的な視点

地域福祉の役割は、制度でカバーされない部分を解決する仕組みを作り出すこと。その際、小地域からの組み立てが必要。

○ 地域福祉の役割は、制度でカバーされない部分を解決する仕組みを作り出すこと。
であるから
・「制度外のニーズへの気づき⇒自発的実践⇒自治体でのプログラム化」の循環を起こすことが必要。
・ 行政は、制度外を無認可としてきた見方を転換。
・ 資源を疲れさせることのないよう、資源が疲れず利権も生まない望ましい公共サービスのための資源の使い方であること。

○ ご近所レベルの小地域活動から地域を組み立てなおす。

○ 防災と福祉は密着しており、地域の問題解決に防災を切り口としてアプローチする。

ネットワークをどうつくるか

住民組織も専門職も日頃の情報共有を通したつながりが基盤。チームでの対応、ネットワーク会議が重要。

○ 気がついた人が横につながっていくだけでもかなりことができる(重装備でないつながり)。

○ 民生委員と専門職が訪問から解決までを一緒に行う、自治会、地区社会福祉協議会、民生委員が三本柱となって課題に取り組むなど、組織を超えチームになって対応する。

○ 生活圏域(住民)、専門担当者レベル、組織の代表者レベルにネットワーク会議の場をつくる(対応する体制も)。

○ ネットワーク会議は、「定例」のほか必要に応じて臨機に開催できることが必要。

○ 広報誌、情報誌の取材や配布を通して関係者間で情報共有する。

見つけにくいニーズをどう発見するか

住民、専門機関それぞれニーズを捉えており、両者の間を適切に情報が流れる仕組みが必要。

○ 住民のネットワーク（50世帯くらいの小地域）でなら発見できる。

○ 小地域での相談の必要性。

○ 制度で応えられないニーズを見る必要がある（実は関係者には見えている）。

○ 子育て世帯の悲鳴や虐待に目を向ける認識が必要。

○ 民生委員（等住民）から専門機関につながるルートを確立する。

○ ネットワーク会議がニーズの発見につながる。

↓

○ 住民や民生委員がニーズに気づくための視点を提示する。
- 子育て家庭や虐待、孤立した中年実年男性単身者に目を向ける必要がある等のメッセージ。

○ 住民の気づきを地域のネットワークや専門機関につなげる仕組みの構築が必要。
- 小地域（50世帯くらい）のキーパーソン（世話焼き）を発掘・育成する。
- 小地域の組織づくりをすすめる。
- 小地域での相談を整備。
- 住民ネットワーク、民生委員、専門機関のどこかに接触さえすれば、必ず適切な支援につながるようインフォーマルとフォーマルをつなげる協議の場をつくる。

○ 専門機関は対応困難事例や制度に適合しない問題は、地域福祉のニーズであると認識する必要。

地域の範囲の考え方

50世帯くらいの小地域から市町村域までいくつかのエリアを複層的に設定しうる。専門職と住民のエリアに違いがあり、目的によっても違う。適切なエリア設定について地域内の合意が必要。

- ○ 圏域を5層(①市域、②旧市町村域、③住民自治協議会単位、④自治会や地区社協単位、⑤自治会の組や班)とし、第3層の住民自治協議会を住民が最も活動しやすい範囲として福祉区に位置づける例、1万人規模をコミュニティ組織として地域活動の基盤として整備する例などがある。
- ○ 日常的な地域の支えあい単位は50世帯くらい。専門職が全体を把握できる規模は7～8千人位。
- ○ エリアのあり方について地域内の合意が必要 。
- ○ 一方で、エリアは一応示すものであり個人の関係性を尊重した柔軟なものであるべき。

活動の拠点

拠点は不可欠。ただし形態は多様でよい 。

○ 何らかの自前の拠点は必要

[拠点の効果]

- ・ 住民が気軽に集れるようになることで情報共有、問題共有、協議が進む。
- ・ サロンや会食会など具体な活動に着手しやすい。
- ・ 連絡先をPRできるので、相談が受けやすく、関係機関との連携もとりやすくなる。

○ 拠点のありかたは多様でよい。⇒ただし、いつでも連絡が取れる、いつも誰かがいることが条件。

- ・ 空き店舗、空き家、自治会館など。
- ・ メンバーの自宅もあり。

専門職や事業所との関係

フォーマルサービスとインフォーマルサービスは尊重しあい、つながりを保つことが必要。

○ 事業者や専門職には、住民のつながりや活動を尊重し、地域福祉を推進するワーカーや機関と連携する姿勢が必要。

○ インフォーマルサービスが制度化したとしても引き続き制度外は残り、校区の活動等インフォーマルサービスが果たす役割が失われることはない。

○ NPO(NPO法人、ボランティア、住民活動などの非営利活動)は、法規定され、全国に設置されている社会福祉協議会の機能を活かしたいと考えている。

住民参加について

なぜ地域福祉に住民参加が必要か

地域の問題には、住民の意識やつながりのあり様が反映しており、福祉をテーマに参加することによって意識が変化しつながりも再構築できる。また、住民だからこそできることがあり、それは住民にとっても要支援者にとっても有意義である。

○ 住民だからこそできることがある⇒要支援者にとってのメリットでもある。
- 身近なつながりや日常の中でしか見えない問題がある。住民は深刻な問題の前兆をつかんでいる。
- 「ちょっと来て」で済むこと、身近なつながりだからこそできることがたくさんある。
- 住民のネットワークに福祉情報が流れれば、正式ルートに乗らない人々にも情報が届く。(口コミのシステム化)
- 公平でないからこその「温かさ」「多彩さ」「開拓性」「機動性」がある。

○ 地域には内在的な力がある。
- 地域には経験を通して地域で重ねてきた知恵や関係性の力(ソーシャル・キャピタル、ご近所の底力)があるはず。
- ボランティアや福祉活動への参加であると自覚せずに活動している人々はたくさんいる。

○ 地域の問題には、住民の意識やつながりのあり方も反映している。
- 地域の問題は、自治会など個人と社会をつなぐ中間集団の解体に原点があり、その再構築が求められている。

⇒NPOやボランティア等の新しい中間集団と自治会町内会とのうまい連携、新しく住み始めた住民層を取り込む地域づくりが鍵。
- 参加することによって住民が地域の中のコンフリクト(福祉施設の建設反対等)の解決から学ぶことができ、それが地域の変化につながる。

○ 福祉が地域の連帯と信頼をつくる動機となりうる。

○ 参加する住民にとってのメリットがある。
- ①生きがい、②職業で失った社会的ネットワークの新たな構築、③自分自身が培ってきた能力を生かすことにつながる。

行政の公共性を超えたもう一つのオルタナティブな公共活動が展開できる。

担い手はどういう人々か

地域の名望家ではなくなってきている。PTAなど福祉関係以外の分野を含め担い手を幅広く構想することが必要。あわせて束ね役（キーパーソン、大物世話焼き）を発掘。

○ 現状は高齢者が多くを担っているが、活性化のためには次世代育成が必要。
- 最初に地域でネットワークを作るPTAに着目。
- 常勤者や子育て世代を巻き込む。
- 福祉関係以外の分野の団体や活動者への働きかけ。

○「腕のある人」を見つけだすこと。
- 介護や子育てなどの経験者層。
- すでに地域の中で世話焼きをしている人々がいるはず。

○ 団塊世代は、65歳になる2012年からが本格的な参加か。

住民が力を発揮するための方策、仕組み

幅広い層の住民参加を得るための仕掛けや環境整備、活動を継続するための知恵が必要。それらを支援するコーディネーター役が不可欠。

○ 参加のきっかけ作り。
- 行政等の広報。
- 周囲の働きかけ（口コミ、誘い、依頼）。
- 福祉以外の分野の参加を入り口にする（社会教育からなど）。
- 退職後1年以内の準備行動を支援する。

⇒ 探索行動を始めるための仕掛けはどうあるべきか。

○ 働きながらも地域との関わりがとれるような労働環境の整備。

○ 有償性を見直すなど（新しい）互酬性の仕組みを現実的に考えることも必要。

○（退職者の場合）社会参加には、ちょっとした収入につながる活動が有効（シルバー人材センター、コミュニティビジネス等）。

○ リタイア後の高齢者に対して自治体がアプローチする際にもつべき視点。

① 定年退職後の活動を生涯学習として位置づける。

② 高齢者が地域で活動できる能力を高める。

③ 仲間づくりを支援する。

その他、④ 図書館、博物館、大学の公開講座など地域資源を有効活用する、⑤ 市の委員会等の企画に住民とりわけ高齢者の参加機会をつくる、⑥ 修了証の発行など達成感を与える、⑦ インターネットを活用する、⑧ ソーシャルキャピタルの視点、介護予防につなげる。

○ 高齢者や男性がニーズに応える活動を行えるための仕掛けが必要。
- 世代間のギャップ、男女間のギャップを乗り越えるための仕掛け。
- 男性には会社とは違う地域のフラットな関係になじむための仕掛け。

○ 「緩やかなつながりの住民活動」と「自治会等の組織を基盤とした活動」、「弱い組織」と「強い組織」の違いは何か、どうあるべきか。
- いずれも後継者が課題。
- 組織的活動（強い組織）があると住民の自主的活動は生まれにくい？

○ 後継者をどうリクルートしてくるかのアイデアが大事。

○ 住民活動を支援する専門職（コーディネーター）が必要。
- 超大物世話焼きの後ろにいて仕掛ける、講座等から次へつなげる働きかけをする、活動の中で社会的な意味づけを示していく、（住民がを疲弊させない）自己実現につながる参加を支援する。
- 枠を用意するのでなく、住民自らが企画し活動することを支援する。
- 専門性を高めるよう国が支援する必要。

住民と行政との関係

行政は、住民の活動が健全に実施されるよう支援し、パートナーとして連携する。

○ 管理、搾取でなく支援をする。
- NPOやボランティアを、行政のひも付きや肩代わりにしない。
- 役所に行けば、住民や市民をエンパワメントするための情報やノウハウの提供(助成情報など)が受けられるというような頼られる存在になるとよい。
- 地域資源の健全な循環(地域資源が疲れず、利権も生まない望ましい公共サービスのための資源の使い方)を支援する。

○ 行政・政府の失敗、市場の失敗、ボランティアの失敗(お金やノウハウがない)。この3つの失敗を補い合う連携関係を作っていく。

施策ごとの住民参加

＊ 地域福祉関係施策に関する意見の整理へ

他に検討が必要な事項としてあげられたこと

- なぜ孤立が起こるのかを明らかにする必要がある。
  - ・ 現象として、男性単身者とくに中年実年世代が深刻。(就労から離れると孤立リスクが高まる？)

- サービスは特定の目的だけでなく見守りなどの機能も併せ持ちやすい。サービスと生活の総合性との関係については整理が必要。
  - ・ フォーマルサービスが入ると家族や住民が引く、フォーマルサービスの利用をやめるとインフォーマルサービスにつながらず切れたままになる。(フォーマルサービスがあらかじめ設定された特定の目的以外に膨らむのは、インフォーマルサービスがケアプラン等に十分意識されていないことと関係するか？)

- 監視と見守りは紙一重。(監視でない)見守りをどうするのか。
  - ・ 日頃の顔見知りの関係が何よりも力を発揮する。

- サービスへのアクセスの仕組み(福祉アクセシビリティ)はどうあるべきか。発見、相談、見守りなど地域がもつべき機能を情報の面から考え直す。
  - ・ 個人情報保護を超えたところにある住民の関係と口コミ情報、情報交換。

地域福祉を支える財源等について

企業や個人からの寄付金。労力では参加できないが、お金でなら参加できるという人たちの参加のツールとして、忙しい人でも気軽に行えるものにする。寄付金は集めるだけでなく、どう配分するかが大事。それには、使い道が分かりやすいこと、寄付金を適切に配分してくれる信頼できる中間支援組織や人（ファンドレーザーなど）が必要。また、事業費だけでなく運営費への寄付のあり方を考える必要がある。

地域福祉活動を支える財源をどのように確保するか

○ 企業の寄付は、慣習的なものや会の運営費にはつけづらい、企業の事業領域で社会的に活性化したいところにつけるなど、戦略性が表現できることが大事なので、企業にあったプログラムを作ることが必要。福祉団体のスキームは古いし面白くない。

○ 地域貢献に熱心なのは保険会社、金融、流通など地域とつながった事業活動の企業である。

○ 企業が寄付をうまく配分できない。実力のある寄付の中間支援組織が必要。

○ NPO等にとって運営費が大事だが、寄付金を運営費に使われるのは嫌という寄付者の意識をどうするかが課題。

○ 集めることだけでなく、どう使うか、評価をどうするか、人をどう育てるかが問題になってきている。とすると、ファンドレーザー、ソーシャルワーカーなど言い方は色々だが、人件費補助の考え方が出てこないとおかしい。地域をマネジメントする人を育てるような寄付金のあり方を考えなければいけない。

どのようにしたら寄付意識が根付くか

○ 企業内の福祉への興味が薄いので、福祉を身近に感じるような意識を高める必要がある。

○ 行政、ボランティア、企業のパートナーシップが日本はまだできていない。NPOの格付けなどで安心して任せられるようになれば進む。財源がないが人手のあるNPO等を企業が支援してその人手でやってもらうという仕組みをうまく作ることが課題。

○ 日本人にとって違和感のある行動形式ではなく、近江商人の「三方一両よし」やお祭りの寄附など、日本土着の寄附文化や地域貢献マインドを、今の生活様式の中でどう再構築するかというアプローチが必要。

○ 労力では参加できないが、お金でなら参加できるという人たち参加のツールとして提示していくことが大事

○ 忙しい人でも気軽に行えて、何に使われるのかが分かり、記録が手帳に残る仕組みがうまくいくとよい。

寄付を促すために共同募金などの既存の仕組みをどのように工夫すればよいのか

○ 何に役立っているのかが寄付者に実感としてわかるようにする必要がある。

○ 福祉活動には閉ざされた印象がある。活動を公開し、評価されるような取り組みが必要。

○ 寄付者の寄付し続ける気持ちに働きかけ、マッチングするコーディネーター（ファンドレーザー）の力が大事。

○ 募集だけでなく配分に当たっても専門家による審査委員会を設けるなど信頼性を確保する。

○ 寄付と年齢層の関連を把握する必要。若い人たちの感覚にあわせた働きかけが必要。

○ 現在共同募金分会の委員は募集重視で自治会や諸団体が中心だが、新たに審査委員会の役割を求めるのならば、配分審査のための専門性、代表性、信頼性のある構成とする必要がある。

○ シンクタンク機能が必要。

○ 募金の増強にはインセンティブをどう与えるかが大事。当事者募金には強いインセンティブが働く。

既存施策のレビュー編

- 民生委員・児童委員
- ボランティア
- 福祉サービス利用援助事業
- 生活福祉資金
- 社会福祉協議会
- 共同募金
- 地域福祉計画

民生委員・児童委員

発表者意見

○ 民生委員・児童委員（以下「民生委員」）が活動しやすい環境をつくるためには以下が必要。
① 民生委員への協力要請や民生委員からの情報提供に一元的に対応する行政や専門機関の担当セクション。
② 「ふれあいサロン」とか「子育てサロン」等自主的活動に民生委員が熱心に取り組んでいることへの評価。
③ 困難ケースに民生委員がチームで対応ができるような配置基準の運用。
④ 民生委員の推薦準備会を必置にする。
⑤ 行政、専門機関から民生委員への要援護者情報の提供。

○ 民生委員への情報提供については、今般、厚生労働省から通知が発出されたが、引き続きバックアップ必要。

○ 民生委員活動が（地域に）理解されていない。特に主任児童委員が理解されていない。

○ 行政から提供されている情報は、ひとり暮らし高齢者、生活保護受給者が6割。障害者関係、児童関係の情報は民生委員には届いていない状況。

○ （民生委員の選任は主婦等の無職からだけではなく）常勤の仕事を持っている人からも確保しないと難しい。

委員意見

○ 民生委員のなり手がなく欠員が生じているが、その要因は、活動範囲が明確でなく充て職が多い、民生委員活動が住民に理解されていない、マンションなどでは自治会が組織できず民生委員を選べない等がある。

○ 地域住民に民生委員活動を理解してもらい地域の中で皆で民生委員を選んでいこうという気運を作り出していくことが必要。

- 活動のやりがい、楽しさのPRにもっと努めるべき。

- 活動上の悩みや負担感の解消につなげるようなきめ細かな参加しやすい研修会の機会をつくるべき。

- 困難な面もあるが活動の範囲の明確化が必要。

- 民生委員活動が住民に理解されていないのは、民生委員の中にまだ名誉職的なものが残っていることも要因。理解してもらうには、民生委員が積極的に町内活動の一翼を担うことが必要。

- 個人情報保護法の施行によって民生委員への情報提供が行われなくなっている。情報提供については厚生労働省から通知があったが、対応に地域格差があり、引き続き国から各自治体へ強く働きかけてほしい。

- 地域で担い手は誰なのかという問題。最初に地域でネットワークをつくるのはPTA。従来は自営業や地域の名望家だったが、地域活動をしているところから民生委員の選出が行われてくるとするとその辺の担い手がどうなってきているから(民生委員が)任命しにくくなってきていると考えたらいいのか。

- 年齢の問題、産業構造や就業構造の変化、地域の名望家と言われた基盤が細っていると考えた場合に、どういう層がリクルートされるのかという問題。地域で活動する女性が民生委員になるという福祉活動の経験者のシェアが増えるのか。保健医療関係、法曹関係など狭義の福祉でない分野の人などいろいろある。むしろいろいろな意見から、これからの民生委員の確保という観点で考える必要がある。

ボランティア

事務局資料

＜効　果＞

○ 「交流・遊び」「話し相手」や「配食・会食サービス」「外出・移送サービス」といった生活支援活動が多くのボランティアによって提供されており、地域の要支援者の普通の暮らしを支える重要な役割を担っている。

○ これらの活動は、公的サービスとは異なり、提供者と利用者の区別のない仲間関係が醸成されやすい。

○ また、災害時要援護者支援等の新しい取り組みや多様な形態の非営利活動の活発化により、ボランティア活動の内容と担い手の裾野が広がっている。

＜課題点＞

○ ボランティアセンターの活動内容をみると、ボランティアの募集や研修、養成など活動者支援が前面であり、当研究会で明らかになったような要支援者のニーズが十分に意識されていないのではないか。

○ 男性の参加が３割にとどまっているが、男性の参加を促す取り組みが不十分ではないのか。

○ 介護保険制度導入等、福祉を取り巻く環境は変化している一方、厚生労働省としては、平成5年に指針を告示して以後、国民に対して明確なメッセージを提示できていない。

＜今後の課題＞

○ 当研究会で特定されているような要支援者のニーズ、制度の狭間や既存施策では応えきれていない分野のニーズとボランティアとを結びつけるような仕組みが必要ではないか。

○ また、ボランティア活動に対する国民の関心が高い中で、人々が新たに福祉のボランティア活動に参加しやすくなるような仕組みが必要ではないか。

○ 福祉分野のボランティア活動をしたいと考える人々に対し、地域のニーズ、ボランティア活動の方法や運営などについて情報提供や支援を行う仕組みを充実させるべきではないか。

○ これら課題を踏まえ、厚生労働省として、今日の環境の下でのボランティア活動のあり方について、国民に対して改めてメッセージを示す必要があるのではないか。

発表者意見

○ 民間の公共性は「開く」こと。自分たちの周りだけのライフスタイルをいかに開くように持っていけるか。行政の公共性を超えたもう一つのオルタナティブな公共活動が展開できる。

○ ボランタリーなもの、自発的なものというのは根本的に心の中の話であり規定するのは難しい。委嘱型のボランティアも自発的であればよい。

○ ボランティアの強みは、「放っておけない」から始まる「自発性」、公平でないからこその「温かさ」「多彩さ」「開拓性」「機動性」ほか。

○ ボランティアの弱みは、「全体を見ずに動くゆえの独善化 」「外部評価が受けにくくマンネリ化しやすい 」「どこまで活動をすればよいのかの基準がなく、頑張る人が疲れる（疲労と不信の悪循環） 問題」「対等な協働関係を築く難しさ 」

○ ボランティアを依頼する人は、本当は家族の支援や制度の利用、市場からの購入が希望なのだが、それができない場合に仕方なくボランティアを選択している。そのためボランティア活動をしたい人の方が多くて依頼は少ない。人にうまく頼める力（依存力）がなかなか出てこない。

○ ボランティアコーディネーターの専門性が認知されず待遇が悪い（嘱託が多い）。また、市町村合併による社協の減少に伴ってセンター数も人数も減少している問題。

○ 何かしたいが何をしたらよいかわからないという人たちの活動を引き出すためのボランティアコーディネーターの体制強化が政策的には最も重要。

○ 第三種社会福祉事業をつくり、社協と共募以外の市民活動の推進を規定していってはどうか。社協だけでなく、ボランティアセンターは複数あってよいのではないか。

○ 社協外しが進み、1つの自治体に社協ボランティアセンターとNPOセンターがある例がどんどん増えているが良いことではないのではないかと思う。

○ エリア型のコミュニティとテーマ型のコミュニティの間にはぶつかり合いがあるが両者の連携が大切。どちらにもある程度のパイプのある社協ボランティアセンターが両者をつなげる役割を果たすことが今後の課題。

○ ボランティアも良い人も悪い人もいるが、何かにボランティアとつけるとそうでないように（良い人ばかりのように）みせてしまう。だから有償ボランティアといわず、有償活動でよいし、アメリカのようにコミュニティサービスと言えば良いではないか。

○ テーマ型の団体も地域との接点の多い活動が圧倒的 だが、地域から宙に浮いてしまっている場合をどうするかという問題。

○ 災害ボランティアは単発でほとんど技術はいらず初心者向けなので多くの市民が参加しやすいが、仮設住宅での話し相手など日常支援に移ると活動が難しくなりボランティアがぐっと減る。ボランティアが減ったのは意欲でなくプログラムがなくなったため。

○ 障害者や認知症の人への接し方にハードルがあるように思っている人が多いので、どうしたらよいかは相手に聞けばいいのだということを講習することが重要。

○ ボランティアと言わずに、普通の市民の振る舞いとして普及すればよい。昔は奉仕といっていたものを奉仕に対抗してボランティアを使い出したというところはある。

○ ボランティアを動機だけで言い出すと入りにくくなるのが企業の社会貢献。企業の社会貢献というのは、会社の評判を上げることが動機であっても、結果としてそれが社会的に大きなインパクトを持てばよいので、動機より結果でみるべき。

○ ボランティアマネージャーについては、福祉教育として募金教育などお金のことを扱う学習（に取り組むこと）も大切。

委員意見

○ ボランティアとは何か。ボランティアはやっていないという人でも、それはボランティアじゃないですかということがよくある。

○ 住民のボランティア活動のイメージが固定化しハードルが高くなってしまっているので、それぞれがやっていることを「あなた、それはやっているよ」と、「みんなボランティアなんですよ」と国民にメッセージし、ハードルを低くすることが必要。

○ 寄付活動は、労力では参加できないが、お金でなら参加できるという人たちの参加のツール。

○ ボランティアというのは、市民活動を当たり前にみんながやれるようにするためにやること。ボランティア活動をなくすためにするボランティア活動という逆説。市民活動とボランティア活動の関係については論議が必要。

○ ボランティアセンターの名前が市民活動・ボランティアセンターになってきている意味も含めて考えてみる必要がある。

○ 住民の中に入っていって、「それはボランティアですよ」と言ってあげる人が必要。コーディネーターをもっと住民化していく。

○ ボランティアを動機からとらえるのと活動の種類でとらえるのと、ボランティアを幾つかに分けた方がよい。

○ ボランティア活動につながらないのは、障害者にどう関わったらよいのかという関わりのつけ方の技術がわからないことと具体的な支援の技術を持っているかどうかの二つがあるのではないか。そのあたりはその人が持っているものを生かしてあげるとうまくつながっていくのではないか。

○ アメリカでは、金を集めてくるところまで含めてマネジメントするボランティアマネージャーがいるが日本はそれがなくコーディネーターにとどまっている。コーディネーターという概念を幾つか分けて考えた方がいいのではないか。

○ お金を集めてくるというのは、ソーシャルワーカーでもよい。

福祉サービス利用援助事業

事務局資料

＜効　果＞

○ 福祉サービス等の利用援助やそれに伴う日常的金銭管理を実施することにより、個別のサービス利用では問題解決しない利用者層にアプローチしている。

○ 本事業により親族による金銭搾取等や消費者被害が発見されており、副次的効果としての見守り機能が大きい。

○ 利用料の支払いが遅滞する等トラブルになりやすい利用者が円滑にサービス利用できるようになり、事業者にとっての困難ケース解消につながっている。

○ 利用者の状態変化に対応して成年後見制度につなぐとともに、その利用手続きを援助することにより、成年後見制度の利用に寄与。

＜課題点＞

○ 全国的にみると、相談件数、利用契約者数は年々増加しているが、実施主体間の格差が大きい。

○ 本事業の対象と考えられる「在宅で一人暮らしの認知症高齢者、知的障害者、精神障害者」の数を339，000人と推計すると、平成18年度末実利用者数は、その6．5％にすぎず、まだまだ不十分といわざるをない。

＜今後の課題＞

○ 日常生活自立支援事業の現状をみると、郵便物の確認・整理や通院の調整など、福祉サービスの利用や行政手続等にとどまらない支援が実施されている。

○ また、本人の判断能力が不十分なため、まずは本事業のサービスの必要性について本人の自覚を促すための相談が必要であり、契約に至らない場合であっても関わりを継続して見守るなど、要支援者の日常生活の継続にとって本事業の相談の果たす役割が重要なものとなっている。

○ 以上のような現状を踏まえると、福祉サービスの利用や行政手続等にとどまらず、判断能力の不十分な人の日常生活上のニーズを発見し、その判断を支援することにより要支援者の生活を継続的に支える仕組みとすることが必要ではないか。

発表者意見

○ 周知が不足しているために必要な人に利用されない。制度の普及啓発が必要。

○ 当事者にとっては、自分が「判断能力が不十分な者」であるということには受け入れがたい部分があるので、利用者教育（判断能力を失う前の制度理解）が必要。

○ 本人意思による契約の難しさ。本人が解約したいと申し出れば、利用していることが本人の財産を守ることになるにも関わらず解約せざるを得ない状況もある。

○ 成年後見制度との関係では、申立人の確保、申立費用や成年後見人の報酬負担ができないケースへの対応が整って初めて福祉サービス利用援助事業と成年後見制度が車の両輪となり権利擁護の体制が整うのではないか。

委員意見

○（利用者がまだまだ少ないのは）啓発の問題ではない。住民は深刻になる前につかんでいる。（利用者の把握には）住民のネットワークに入っていくことが必要。

生活福祉資金

事務局資料

＜効果＞

○　世帯の生活基盤の確保と生活保護受給に至らない又は生活保護からの脱却機能

○　社会・経済問題に対しての機動的・即応的機能

○　地域生活継続の支援機能

＜課題点＞

○　平成１８年度における貸付状況は、貸付件数が１１，０３４件、貸付金額は１１２．６億円となっているが、近年は漸減傾向にある。

○　漸減の要因としては、以下が挙げられる。

・　貸付制度が民生委員の援助指導等の関与、連帯保証人を必要とする等の貸付条件の厳しさ、申請から貸付決定までの審査期間に時間を要すること等、消費者金融機関に比べ手続きが煩雑であること。

・　一方、市中における消費者金融が市民のニーズ（利便のみを追求した手軽な借金）に即時に対応しているため、本制度対象者である低所得者が消費者金融を利用し、当該資金の貸付手続きに至らないこと。

・　その他、制度運用上、①滞納債権の増加により貸付審査基準を厳格に設けている、②他法他施策の優先を徹底している、③当該制度の活用を行っていない民生委員がいること　等

○　都道府県別貸付件数にはばらつきがあり、低所得者対策として積極的に資金の活用を図っていないと考えられる県がある。近年、自治体の財政歳入不足に伴う対応策として、社会福祉協議会に対し当該貸付原資を返還させ、貸し渋りを招き、需要に対応しきれていない都道府県が見受けられる。

＜今後の課題＞

○ 利用の促進と貸倒れ抑制の両立

・ 低所得者の資金需要を踏まえ、

（1）地域社会の様々なニーズに応じ単なる貸付けではなく専門職による自立生活プラン策定を行う等、総合的相談支援機能を付加した貸付事業への転換

（2）資金種類の新設又は簡素化、包括化利用手続きの簡便化

（3）特に多重債務の予防・悪化の防止のため、事前相談や事後モニタリングの充実（債務整理等に関する研修、弁護士会等との連携強化等） 等（多重債務問題改善プログラム：H19.4.20：多重債務者対策本部決定）をさらにおこなうとともに、制度内容を周知し、積極的な活用を促す必要。

・ 低所得者の資金需要に的確に対応できるよう、民生委員、社会福祉協議会、福祉事務所等を含む関係機関の間で緊密な連携をとるとともに、都道府県に本事業の必要性について再認識を求め、積極的な事業支援を促す必要。

・ 貸倒れ抑制を図る観点から、償還指導の徹底、償還を促進するための社会福祉協議会機能を充実し、確実な債権回収を行うとともに、償還免除の対象となる債権を処理する必要。

発表者意見

○ 課題としては、

① 利用者の自立を支援の徹底（貸付相談を入り口として自立支援に取り組むこと）。

② 貸付ニーズへの対応と適切な債権管理の両立

③ 利用者にとってわかりやすい制度であること（資金の種類など簡素化できるものは簡素化して誰もがわかりやすい制度としていくことが必要）。

委員意見

○ 救済というネガティブなイメージから、ポジティブな貸付に転換した方がよい。(個人にではなく共同体に貸し付けるグラミン銀行のような方法など)

○ 福祉のマネジメントの近代化。ゴールを明確にして施策のパッケージをつくる取り組み方(コーディネート力)が必要なのではないか。

社会福祉協議会

発表者意見

○ 社協では、日常生活自立支援事業を軸に、専門職と住民が組む地域総合相談・生活支援のシステムづくりに取り組んでいるところ。特に、地縁型組織との連携による小地域福祉活動とボランティア市民活動の推進、福祉サービス利用支援が制度内だけでなく制度外の対応とどうつながるかがテーマ。

○ 地域福祉の基礎組織には、地区社協として組織する形と行政などが設置するコミュニティ協議会等と協働する形がある。近年は後者が増加（なお、町村は社協直接実施型が多い）。これらは社協事業としてくくるのではなく、社協が支援する活動でありパートナーと考えるのが妥当。

○ 社協は、基礎組織を基盤に役割として活動するボランティア活動が中心で、手を上げて入ってくるNPO等ボランティアセンターの活動者等の支援が弱いのではとの指摘があるが、今後は両方をきちんとやっていくことが重要と考えている。

○ 都市部は基礎組織が弱いが、福祉活動によって自治会活動が活性化するということもある。困難はあっても仕掛けるべきことは仕掛けるのが基本ではないか。

○ 現在推進しているふれあいいきいきサロンや小地域ネットワーク活動が日頃の関係づくりにつながっており、このような要援護者への個別支援からまちづくりに広がる場合とまちづくりから要援護者につながる場合がある。

○ 社協では、住民自身の計画として地域福祉活動計画の策定を進めており、その中で住民座談会が小地域活動計画につながる地域が増えている。小地域活動計画と地域福祉活動計画、地域福祉計画が相互循環する形になれば、住民活動が自治体レベルに反映されてくるのではないか。

○ 社協は、フォーマルとインフォーマルをつなぐ場所であり、インフォーマル自体の相談機能を支援する役割を担うことが大事。

○ 経済界、商店街、生協、社会・教育関係団体、NPO関係の参加については、理事・評議員というだけでなく、実質的に協働できる場をどうつくっていくのかが重要だと思っている。

委員意見

○ 市町村社協は校区の立場に立って活動する校区活動連合会、都道府県社会福祉協議会は市町村社協の立場に立って活動する市町村社協連合会としてはどうか。

○ 社会福祉協議会の評議員などの選出基盤と民生委員の選出母体の候補者が挙がってくるルートのようなものとの関わりなどもあるかもしれない。経済界、商店街、生協、社会・教育関係団体、NPO関係が広がってくると、もう一度地域づくりのエネルギーが出てくるのではないか。

○ 福祉アクセスビリティを考えていくにあたり、社協の行う地域総合相談の福祉アクセシビリティとスクリーニング機能の評価が必要。

○ 社会福祉協議会の法規定は、社会福祉法の前身が社会福祉事業法のため歴史的にも事業者団体のクラブのような性格が強く、住民の地域活動の位置づけが弱い。今、地域福祉の基盤として、地域団体、自治会、町内会等が基盤になる部分と、地域に立脚しているけれども組織からは自由な形で活動している様々なボランタリーな動きがある中で、社会福祉協議会の位置づけが現行のままでいいのか。

共同募金

事務局資料

＜課題点＞

○ 募金実績額が平成7年度をピークに減少している。

○ 共同募金の使途は多岐にわたっているが、どこにどのように使われているかわかりにくい、などの指摘がある。

○ 地域のさまざまな福祉活動に適切な配分を行うために、都道府県ごとに寄附金を集め、原則として県内で配分するという現行の仕組みのままで十分か。

＜今後の課題＞

○ 共同募金は、これまで民間福祉活動の財源の主要な担い手として大きな役割を果たしてきたところであり、地域福祉における民間活動の活発化に対応し、多様な団体の活動を支援するとともに、新しい寄付の文化を形成する推進役としての役割が期待されている。

発表者意見

○ 募金の増強、地域福祉活動支援への転換、NPO等多様な主体との協働、市町村組織の充実強化が課題。

○ 市民参加、透明性の確保、市町村共同募金委員会の設置、寄付についての啓発を通して市民の共有財産として共同募金を発展させたい。

○ 地域をつくり市民を応援する、全国規模の活動、災害時対応を基軸に新しい役割を果たしていきたい。

○ 地域の問題解決のため、地域福祉活動計画と共同募金計画を連携させたい。

○ 募金しやすい方法としてインターネットや自動販売機、ドナーチョイス等新しい募金開発に取り組んでいるところ。

委員意見

○ 何に役立っているのかが寄付者に実感としてわかるようにする必要がある。

○ 現在共同募金分会の委員は募集重視で自治会や諸団体が中心だが、新たに審査委員会の役割を求めるのならは、配分審査のための専門性、代表性、信頼性のある構成とする必要がある。

○ 社協への配分は、地域活動の財源として再配分されている現状からすれば、社協の中間支援組織としての能力を全国的に高めていく必要がある。

○ 福祉のマネジメントの近代化というものが非常に遅れている。シンクタンク機能が弱いのではないか。

・ 寄付者のニーズや募金ニーズ、配分の効果などをきちんと分析し公表する、それをキャッチフレーズにしてPRに活用するといった取組がないと地縁血縁以外の人を動かせない。

・ 自治会は義務で集めてくれるがそこが廃れてくると減り、若い人はうまくいっていない。寄付と年齢層の関連を把握する必要がある。

○ 募金額を上げるために組織を整備することと募金の増強は別のメカニズム。募金の増強にはインセンティブをどう与えるか。当事者募金には強いインセンティブが働く。

○ 当事者募金に多額の寄付が集ることをみると(国民の)募金する力はある。

○ 労力では参加できないが、お金でなら参加できるという人たち参加のツールとして提示していくことが大事

○ 新しい層、若い人達にも浸透させたい。若い人たちの感覚にあわせた働きかけが必要。

○ 集めることだけでなく、どう使うか、評価をどうするか、人をどう育てるかが問題になってきている。とすると、ファンドレーザー、ソーシャルワーカーなど言い方は色々だが、人件費補助の考え方が出てこないとおかしい。

○ 地域をマネジメントする人を育てるような寄付金のあり方を考えなければいけない。

地域福祉計画

事務局資料

＜効　果＞

○ 小地域活動のエリア、地域包括支援センターのエリア等各エリアの設定について調整することができた。

○ 体制整備、拠点整備につながった。

○ 庁内横断的な検討委員会の開催により関係各課の地域福祉や住民参加に関する理解が深まり、連携関係の基盤作りになった。

○ 住民が地域の課題に気づき、住民が取り組む新たな活動やサービスが生まれた。

＜課　題＞

○「相談、サービスを総合化する」「相談しやすい窓口にしていく」「住民の福祉活動を支援する」等が謳われているが、具体化方策については明示されていない計画も多い。

○ 調査が実施されているものの、福祉活動に参加したいかといった意識調査が主で、具体的な生活課題の把握、分析が十分でないため、課題の解決方策を示すに至っていない。

○ 住民の関心の高いひとり暮らしの安否確認等の高齢者関係の課題が中心で、孤立死や徘徊死、差別偏見等の深刻な問題、地域の少数者の問題を取上げているものは少ない。

＜今後の課題＞

○ 住民懇談会や意識調査の実施のみでは把握しにくい少数者の問題把握と支援を地域福祉計画に明確に位置づける必要。

- 当研究会により明らかになった地域の要支援者の声なき声をくみあげる仕組み。
- 地域の要支援者を把握する仕組と要支援者の日常の生活変化を察知する見守りの仕組みづくり。

○ これら地域の問題や要支援者の発見方策を国の支援策として提示。（例　・実態調査やマップづくりの手法、具体例の収集と提供、指針を通知。）

○ 要支援者を支援する住民福祉活動を自律性を損なわないよう支援する仕組みが必要。
- これら住民活動が機動的、即応的で、継続性の担保されたものとするため、住民活動の計画策定を推進し、その計画と財源がリンクする仕組みづくり。

委員意見

○ 地域福祉計画では、計画作りだけでなく推進段階においても住民参加を進めることが必要。

○ 地域の範囲は、防災エリアと福祉のエリアを一致させる必要。福祉以外の分野との連携なくしてはできない。

○ 市町村よりもう少し小さいエリアでどのように計画を作るかということでは、①自治体はそのエリアのデータを全部出し、住民が自分たちの地域のことを本格的に議論できるようにすることが必要、②防災の問題は福祉と密着しており、防災を切り口にするとさまざまな問題の見通しができてくるのではないか。

○ 地区レベルの計画はできてきたが、そこから落ちてしまう問題がある。障害と高齢によりがちで児童や子育てが落ちる。福祉人材の養成なども入ってきていない。福祉サービスの評価のシステムができていないことによるのではないか。条例などで住民参加での進行管理を位置付けることも必要か。2000年の地域福祉の捉え方とは違ってきている。

【具体的事例】

（伊賀市社協） 社協の地域福祉活動計画と一体で作成。住民自治協議会の計画は、総合計画に反映することになっている。地域福祉計画が住民自治協議会の計画に反映すれば市の総合計画に反映し、いずれは町を変えていけるということにもなると考えている。

（全社協） 社協では、住民自身の計画として地域福祉活動計画の策定を進めており、その中で住民座談会が小地域活動計画につながる地域が増えている。小地域活動計画と地域福祉活動計画、地域福祉計画が相互循環する形になれば、住民活動が自治体レベルに反映されてくるのではないか。（再掲）

資料５

地域包括支援センターにおける相談支援について

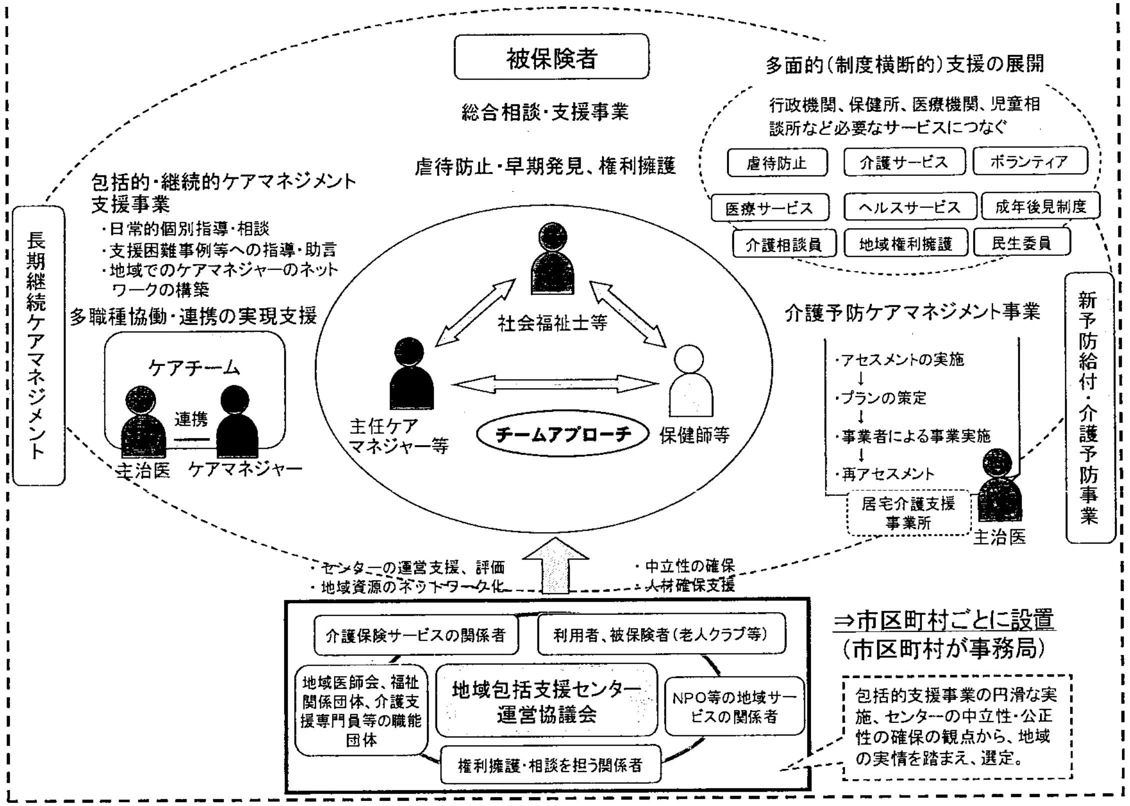
平成20年1月30日
厚生労働省老健局

地域包括支援センターの取組状況

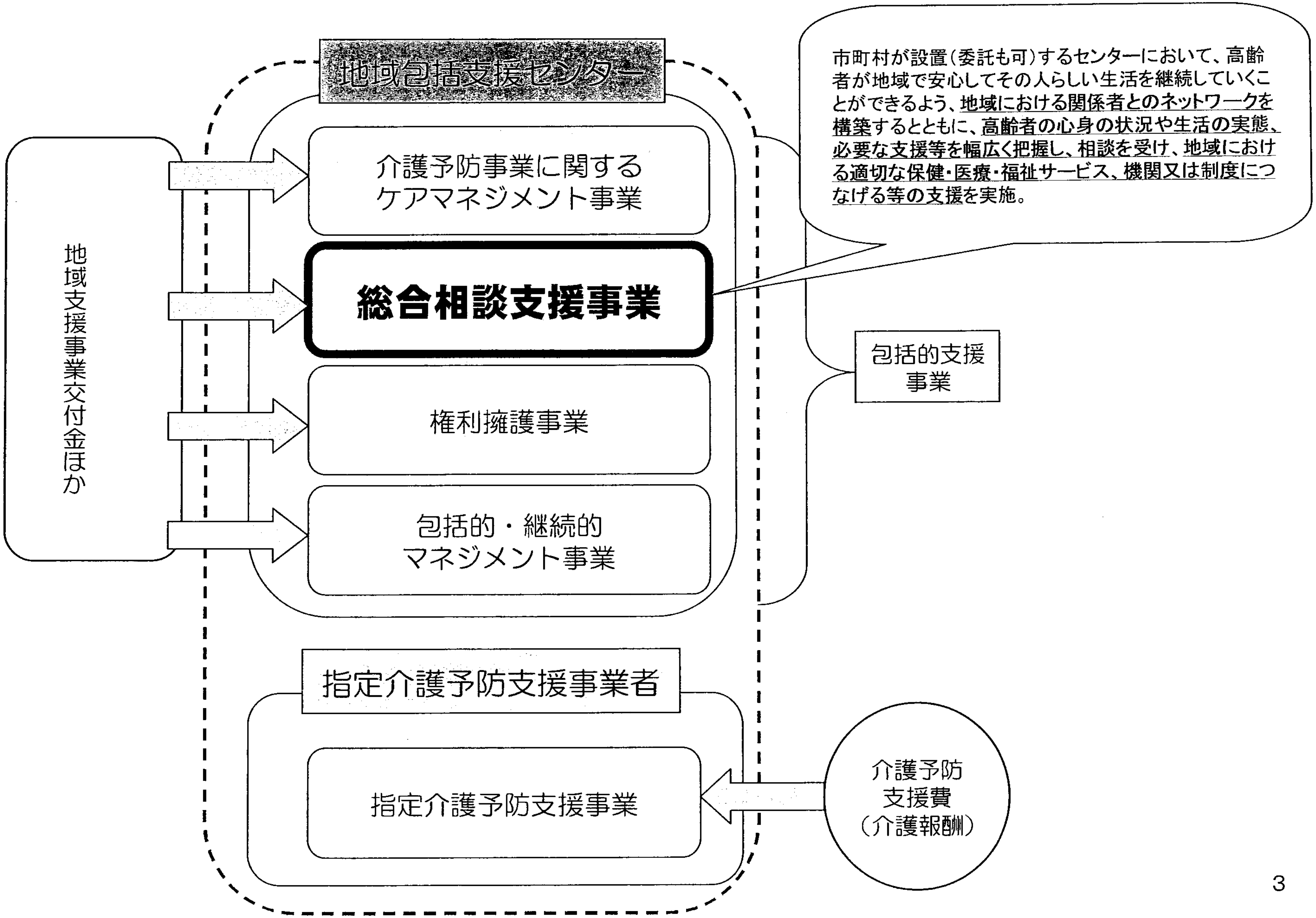
1　設置目的

地域包括支援センター（以下「センター」）は、地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、地域住民の保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的として、包括的支援事業等を地域において一体的に実施する役割を担う中核機関として設置。

地域包括支援センター（地域包括ケアシステム）のイメージ



2　事業内容（センターと指定介護予防支援事業者）



3　設置、運営

○ 平成20年4月から本格施行。

※ センターの設置については、介護保険法の一部改正に伴う経過措置により、平成18年4月1日から平成20年4月1日までの2年間で設置。

○ 設置主体は、市町村。ただし、老人介護支援センターの設置者その他厚生労働省令で定める者に委託可能。

4　設置数

※平成19年4月末現在、保険者数1，670保険者

○ センター設置数　　3，831箇 所

○ 設置保険者数　　1，640保険者(98.2%)

○ 未設置保険者数　　30保険者

※ 未設置保険者の有する都道県に対して、全国会議や事務連絡により、設置の支援を要請。

センターにおける総合相談支援業務

1　総合相談支援業務の内容

＜「地域包括支援センター業務マニュアル」より＞

① 地域におけるネットワーク構築

センターは、支援を必要とする高齢者を見い出し、保健・医療・福祉サービスをはじめとする適切な支援につなぎ、継続的な見守りを行い、更なる問題の発生を防止するため、地域における様々な関係者のネットワークの構築を図る。

② 実態把握

総合相談支援業務を適切に行う前提として、①のネットワークを活用する他、様々な社会資源との連携、高齢者世帯への戸別訪問、同居していない家族や近隣住民からの情報収集等により、高齢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う。

③ 総合相談支援

ア　初期段階での相談対応

- 本人、家族、近隣住民、地域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・継続的な関与又は緊急の対応が必要かどうかを判断。
- 適切な情報提供を行うことにより相談者自身が解決することができる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実施。

イ　専門的・継続的な相談支援

- 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、当事者に関わる様々な関係者からのより詳細な情報提供を行い、当事者に関する課題を明確にし、個別の支援計画を策定。
- 支援計画に基づき、適切なサービスや制度につなぐとともに、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。

2　総合相談の実施状況

○ 平成18年度相談実施件数（のべ件数）	約 553万件
・ 介護保険その他の保健福祉サービスに関すること（介護保険利用、住宅改修等）	約 540万件 （98%）
・ 権利擁護（成年後見制度等）に関すること	約 7万件 （1%）
・ 高齢者虐待に関すること	約 6万件 （1%）

※平成18年度地域支援事業交付金の事業実績報告より

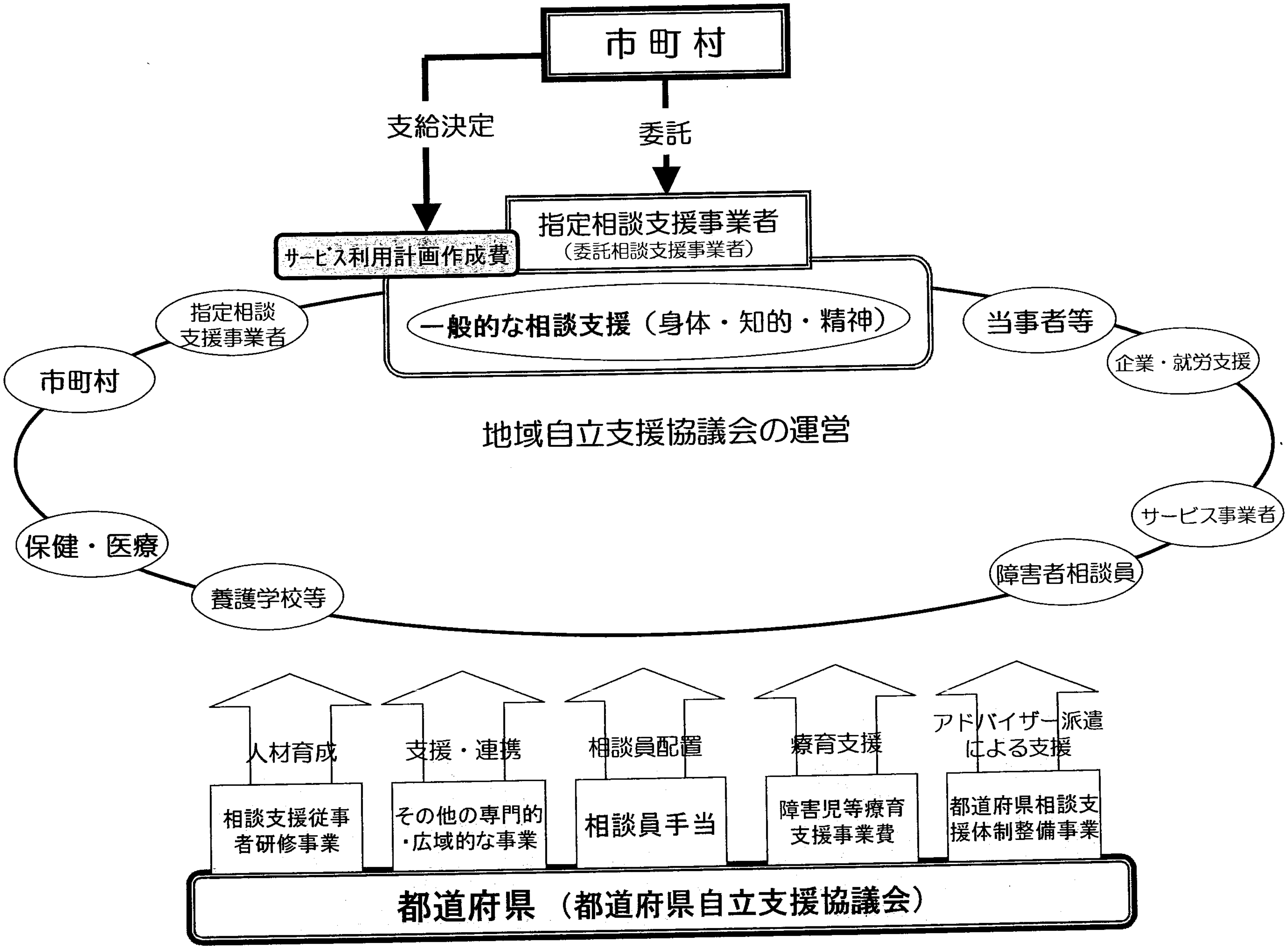
資料6

障害者に対する相談支援事業について

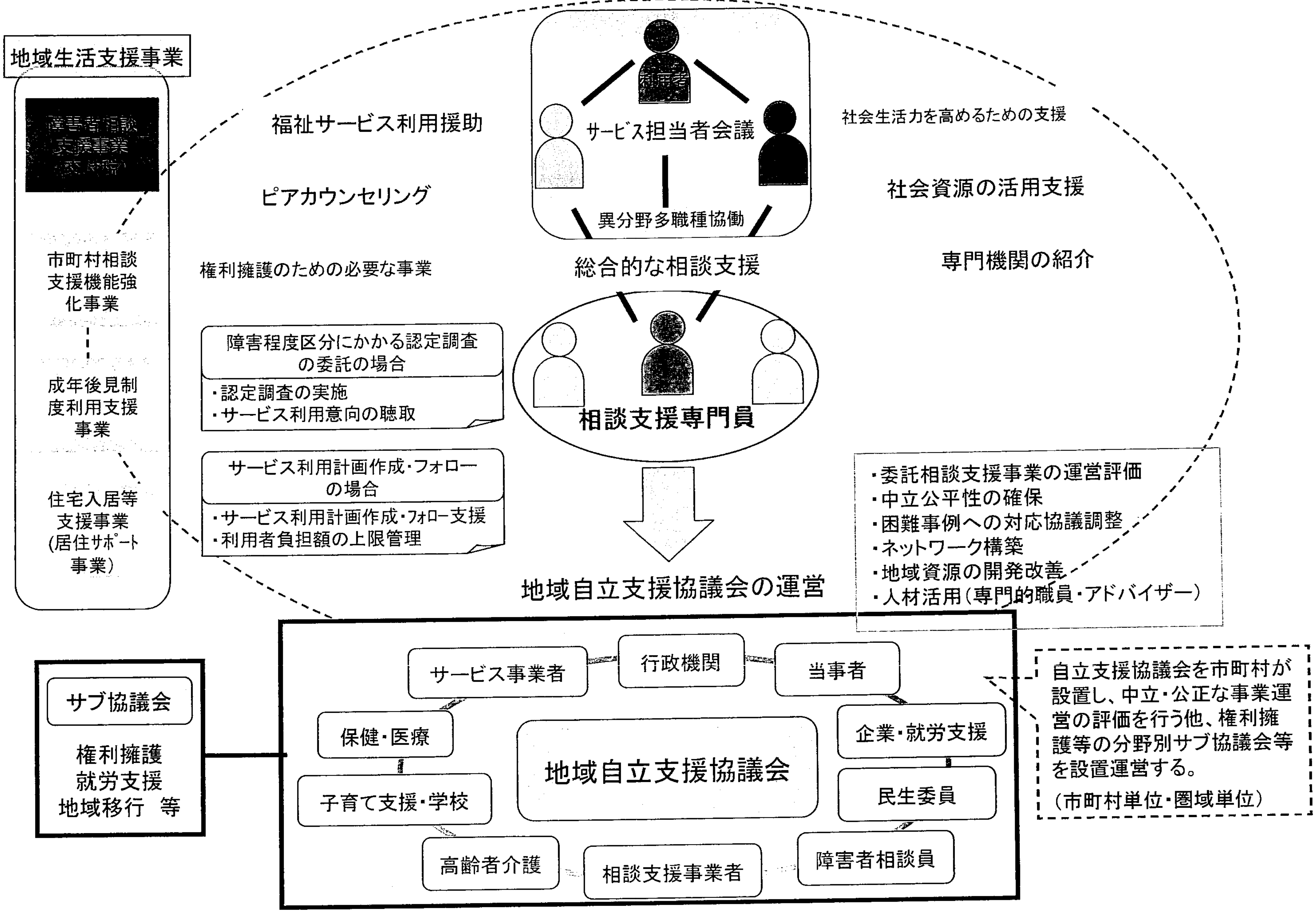
2008年1月30日

厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部

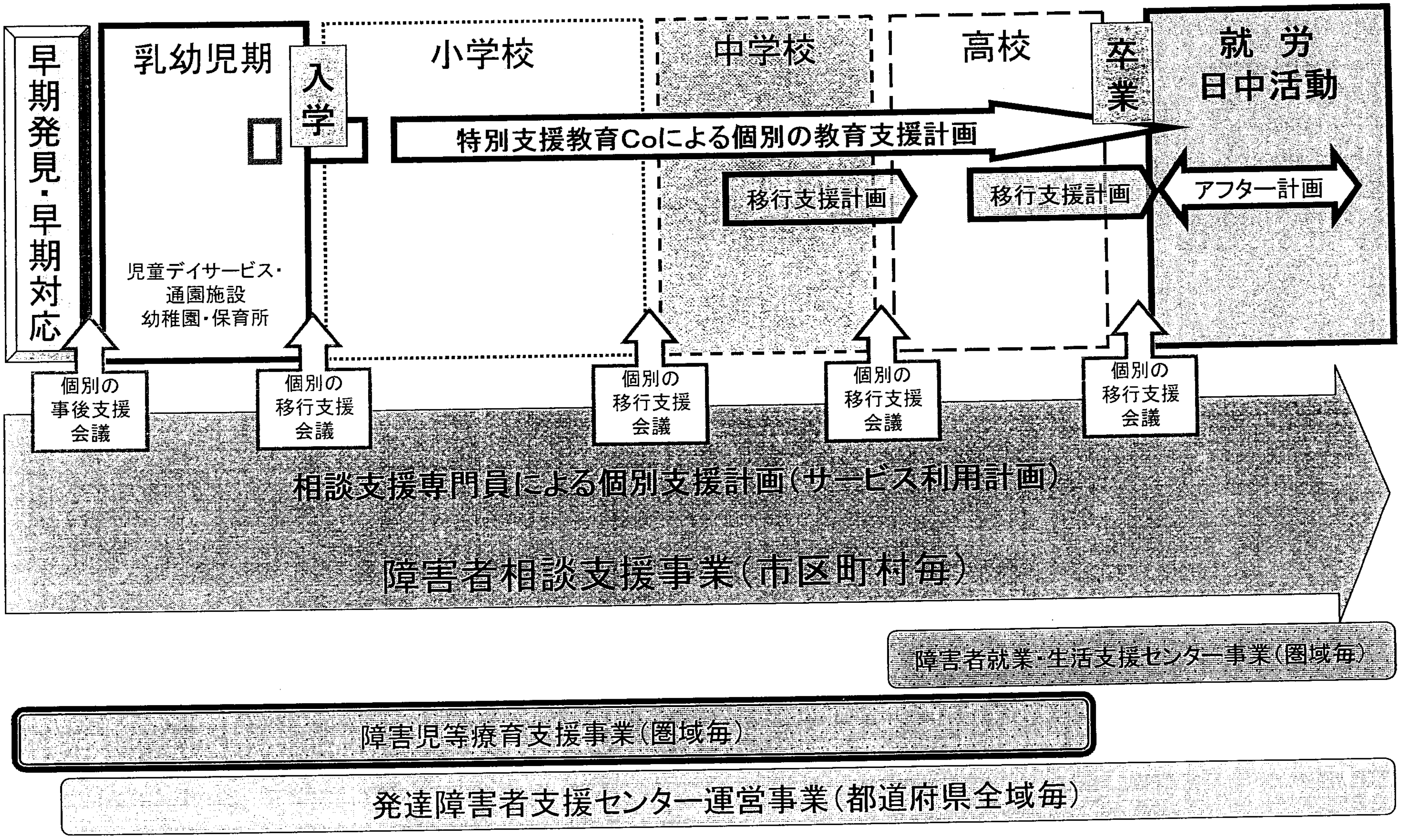
地域における相談支援体制と課題



障害者相談支援事業のイメージ



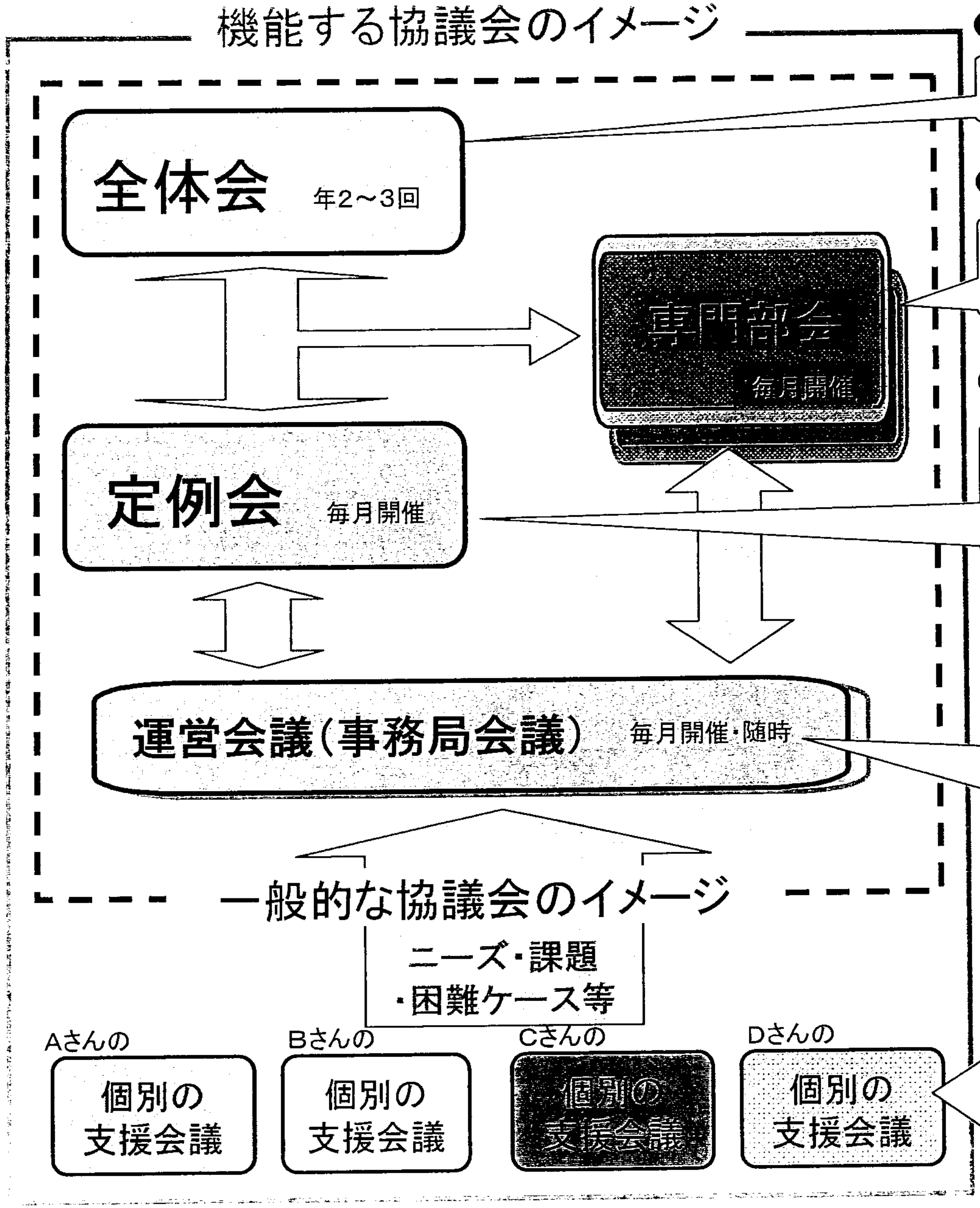
ライフステージ移行と障害者相談支援について



自立支援協議会の目的・機能

情報機能	・困難事例や地域の現状・課題等の情報共有と情報発信
調整機能	・地域の関係機関によるネットワーク構築 ・困難事例への対応のあり方に対する協議、調整
開発機能	・地域の社会資源の開発、改善
教育機能	・構成員の資質向上の場として活用
権利擁護機能	・権利擁護に関する取り組みを展開する
評価機能	・中立・公平性を確保する観点から、委託相談支援事業者の運営評価 ・サービス利用計画作成費対象者、重度包括支援事業等の評価 ・市町村相談支援機能強化事業及び都道府県相談支援体制整備事業の活用

地域自立支援協議会はプロセス（個別課題の普遍化）



ポイント5

＊全体会において地域全体で確認

ポイント4

＊課題別に具体的議論を深める。社会資源の改善・開発を全体会に提案

ポイント3

＊定例会で地域の情報を共有し、具体的に協議する場
（参加者は現場レベル）

ポイント2

＊個別の支援会議で確認した課題の取扱いについて運営会議で協議・調整
（交通整理役、協議会のエンジン）

ポイント1

＊個別の支援会議は協議会の命綱
これが開催されないと、協議会の議論が空回りする場合が多い。
＊本人を中心に関係者が支援する支援を行う上での課題を確認する場

相談支援の実施状況について

市町村相談支援体制

1　障害者相談支援事業の実施方法（市町村実施率：100%）

平成19年4月1日現在

市町村直営	指定相談支援事業者等に委託	市町村直営＋委託
25%	58%	17%

2　市町村相談支援機能強化事業の実施状況

平成19年4月1日現在

実　施　済	H19年度中に実施予定	未　実　施
35%	8%	57%

3　居住サポート事業の実施状況

平成19年4月1日現在

実　施　済	H19年度中に実施予定	未　実　施
12%	6%	82%

地域自立支援協議会

1　地域自立支援協議会の設置状況

平成19年12月1日現在(1759市町村/1798市町村の状況)

実 施 済	未　設　置	
	H19年度中に設置予定	設置予定なし
51%	29%	20%

都道府県相談支援体制整備

1　都道府県相談支援体制整備事業の実施状況

平成19年4月1日現在

実 施 済			未 実 施
	都道府県直営	指定相談支援事業者等に委託	
57%	13%	44%	43%

都道府県自立支援協議会

1　都道府県自立支援協議会の設置状況

平成19年12月1日現在

設　置　済	平成19年度中に設置予定
70%	30%

資 料 7

子育て等児童に対する相談支援事業について

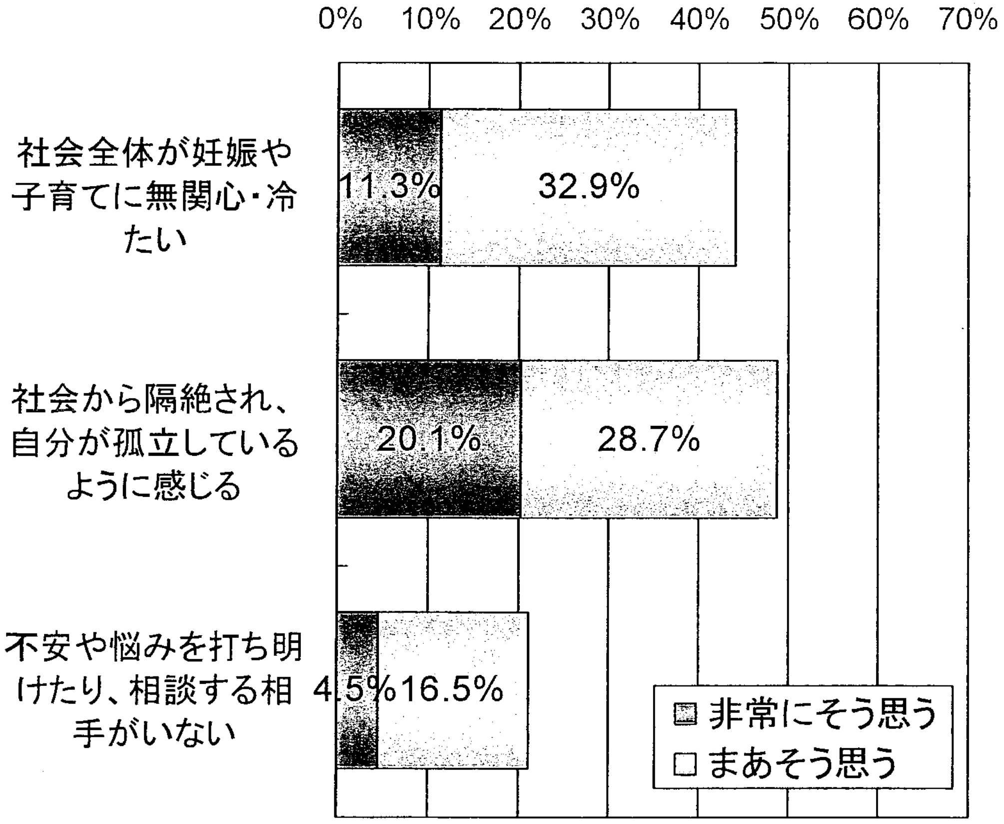
2008年1月30日

厚生労働省雇用・均等児童家庭局

子育ての孤立化と負担感の増加

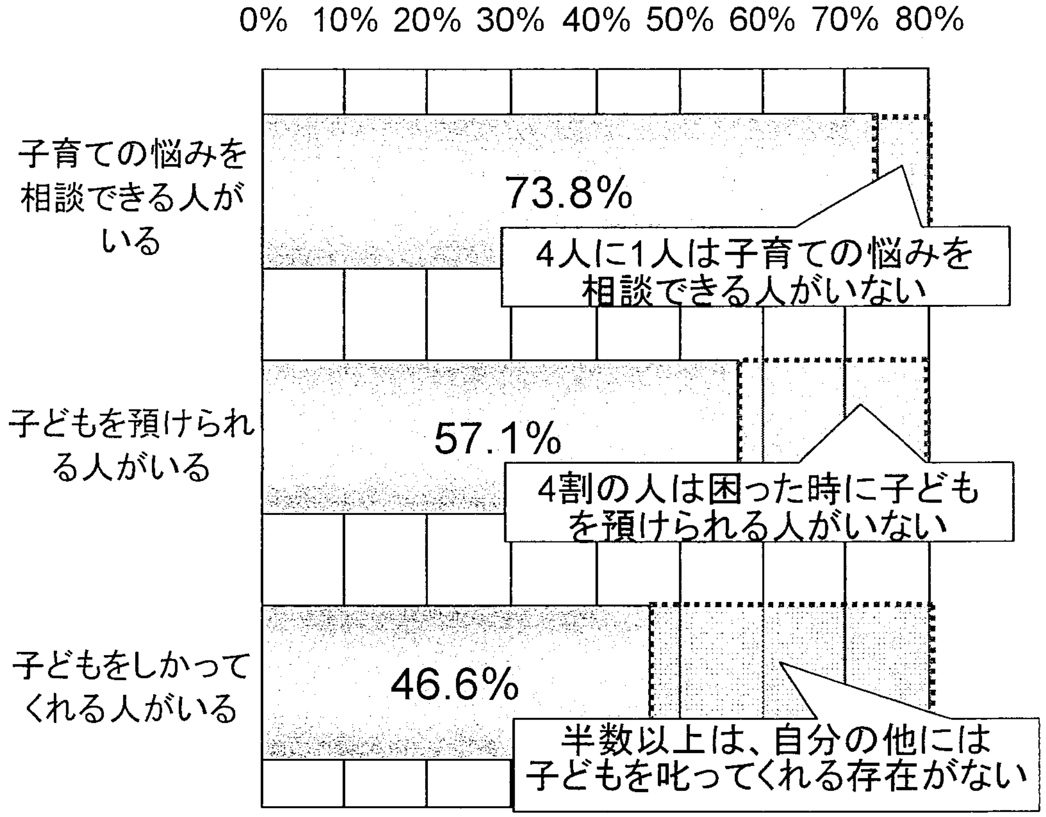
○ 地域のつながりが希薄化するとともに、長時間労働等により父親の育児参加が十分に得られない中、子育てが孤立化し、負担感が大きくなっている。
○ 保育サービス等の就労を支えるサービスだけでなく、就労の有無にかかわらず、すべての子育て家庭を支える取組が必要。

妊娠中又は3歳未満の子どもを育てている母親の周囲や世間の人々に対する意識



資料：財団法人こども未来財団「子育て中の母親の外出時等に関するアンケート調査結果」（2004年）

地域の中での子どもを通じたつきあい



資料:㈱UFJ総合研究所「子育て支援策等に関する調査研究」（厚生労働省委託）（2003年）

子育て等児童に対する相談支援事業

○市町村・・・地域における身近な相談支援を実施

- 児童委員・主任児童委員制度
- 母子保健事業
- 生後4か月までの全戸訪問事業
- 地域子育て支援拠点事業　等

○都道府県等・・困難な事例について専門的な相談支援を実施

- 児童相談所における相談支援
- 市町村も含めた虐待防止のネットワーク　等

児童委員・主任児童委員について

1　児童委員及び主任児童委員

○ 児童委員は、市町村の区域に置かれ、民生委員法に基づく民生委員を兼ねる。
○ 厚生労働大臣が児童委員のうちから主任児童委員を指名。

2　職務

○ 児童委員は、
・ 児童及び妊産婦の生活環境の情報を適切な把握
・ 福祉サービス等の適切な利用のために必要な情報の提供等
・ 社会福祉事業を行う者等との連携、児童福祉司等の職務への協力
を行う。

○ 主任児童委員は、児童の福祉に関する機関と児童委員の連絡調整、児童委員の活動に対する援助及び協力を行う。

3　委嘱者数

計	児童委員	主任児童委員
227,284人	206, 327人	20, 957人

（平成19年12月1日現在）

活動状況

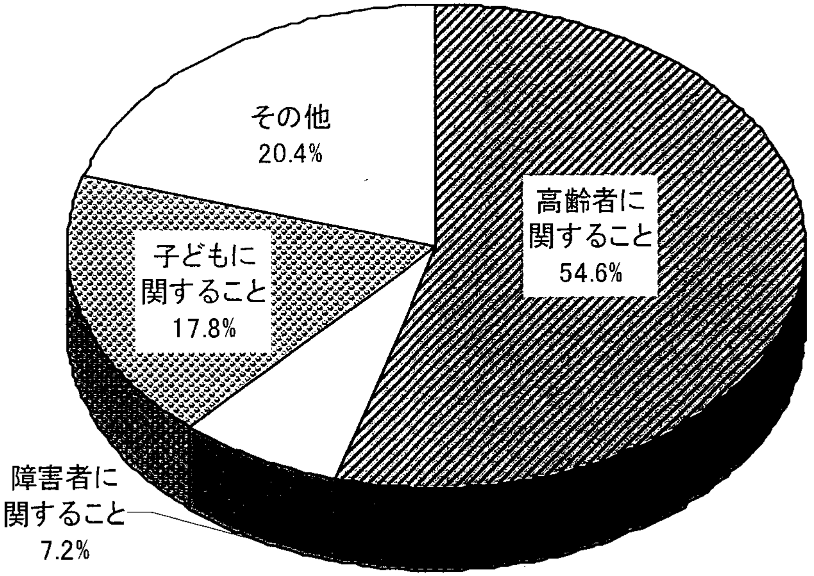
第3回本研究会（平成19年11月9日）提出資料より

○ 年間の総活動件数は約3，000万件。

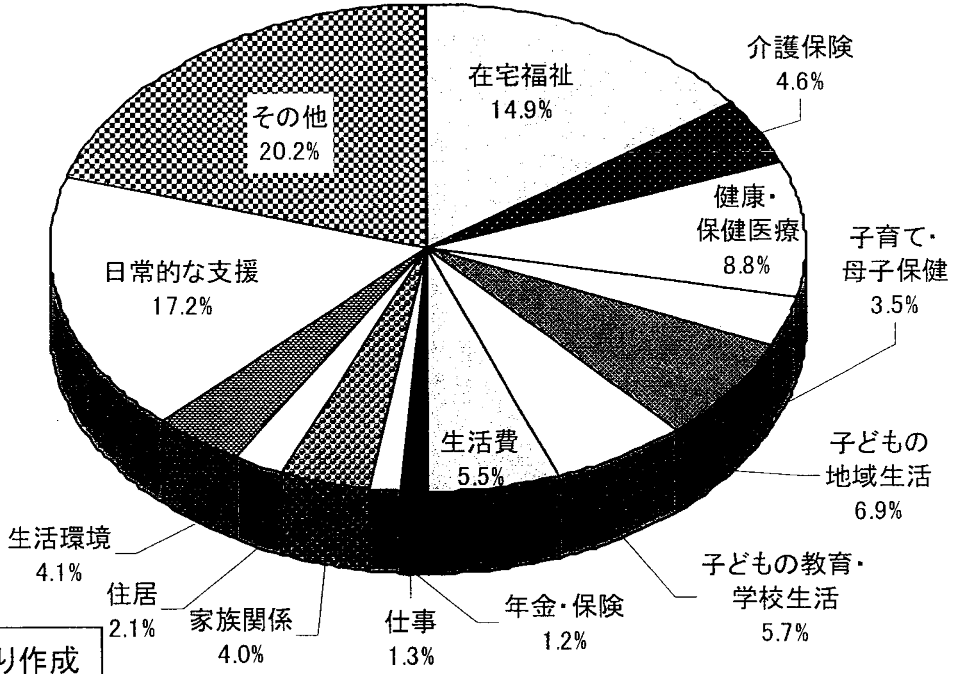
○ 相談支援活動については、784万件を超えており、
  ① 分野別では、「高齢者に関すること」が半数を超え、「子どもに関すること」が2割弱、「障害者に関すること」が1割弱。
  ② 内容別では、日常的な支援、在宅福祉、健康・保健医療、児童関係など幅広い相談を実施。

○ 民生・児童委員１人の１月当たりの活動は、相談支援件数が約3件、訪問連絡調整回数が約17件、その他の活動件数が約8件で、１月当たりの平均活動日数は、13．2日。

分野別相談・支援件数（全体）



内容別相談・支援件数（全体）



厚生労働省「平成17年度社会福祉行政業務報告」（平成19年1月）より作成

児童福祉法(昭和22年12月12日法律第164号) 抄

第五節　児童委員

第十六条　市町村の区域に児童委員を置く。

② 民生委員法(昭和二十三年法律第百九十八号)による民生委員は、児童委員に充てられたものとする。

③ 厚生労働大臣は、児童委員のうちから、主任児童委員を指名する。

④ 前項の規定による厚生労働大臣の指名は、民生委員法第五条の規定による推薦によつて行う。

第十七条　児童委員は、次に掲げる職務を行う。

一　児童及び妊産婦につき、その生活及び取り巻く環境の状況を適切に把握しておくこと。

二　児童及び妊産婦につき、その保護、保健その他福祉に関し、サービスを適切に利用するために必要な情報の提供その他の援助及び指導を行うこと。

三　児童及び妊産婦に係る社会福祉を目的とする事業を経営する者又は児童の健やかな育成に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること。

四　児童福祉司又は福祉事務所の社会福祉主事の行う職務に協力すること。

五　児童の健やかな育成に関する気運の醸成に努めること。

六　前各号に掲げるもののほか、必要に応じて、児童及び妊産婦の福祉の増進を図るための活動を行うこと。

②主任児童委員は、前項各号に掲げる児童委員の職務について、児童の福祉に関する機関と児童委員(主任児童委員である者を除く。以下この項において同じ。)との連絡調整を行うとともに、児童委員の活動に対する援助及び協力を行う。

③ 前項の規定は、主任児童委員が第一項各号に掲げる児童委員の職務を行うことを妨げるものではない。

④ 児童委員は、その職務に関し、都道府県知事の指揮監督を受ける。

第十八条　市町村長は、前条第一項又は第二項に規定する事項に関し、児童委員に必要な状況の通報及び資料の提供を求め、並びに必要な指示をすることができる。

② 児童委員は、その担当区域内における児童又は妊産婦に関し、必要な事項につき、その担当区域を管轄する児童相談所長又は市町村長にその状況を通知し、併せて意見を述べなければならない。

③ 児童委員が、児童相談所長に前項の通知をするときは、緊急の必要があると認める場合を除き、市町村長を経由するものとする。

④ 児童相談所長は、その管轄区域内の児童委員に必要な調査を委嘱することができる。

母子保健分野における相談支援事業について

○市町村等において、以下の事業を実施。

○　母子健康手帳の交付

・ 妊娠の届出をした妊婦に対し交付。
・ 妊産婦及び乳幼児の健康状態を一貫して記録するとともに、妊娠、出産、育児に関する情報を記載。

（○　マタニティマークの普及）

○　妊婦健診の実施

・ 必要に応じて妊婦に対して、健康診査を行い、又は健康診査を受けることを勧奨。

○　両（母）親学級の開催

・ 母子保健に関する正しい知識の普及と相談指導を集団で実施。

○　妊産婦、未熟児、新生児等に対する訪問指導

・ 必要に応じて医師、助産師、保健師等が家庭を訪問し、保健指導を実施。

○　乳幼児健診の実施

・ 1歳6か月児及び3歳児に対して、健康診査を行うことを義務づけて実施。
・ この他必要に応じて乳幼児に対して、健康診査を行い、又は健康診査を受けることを勧奨。

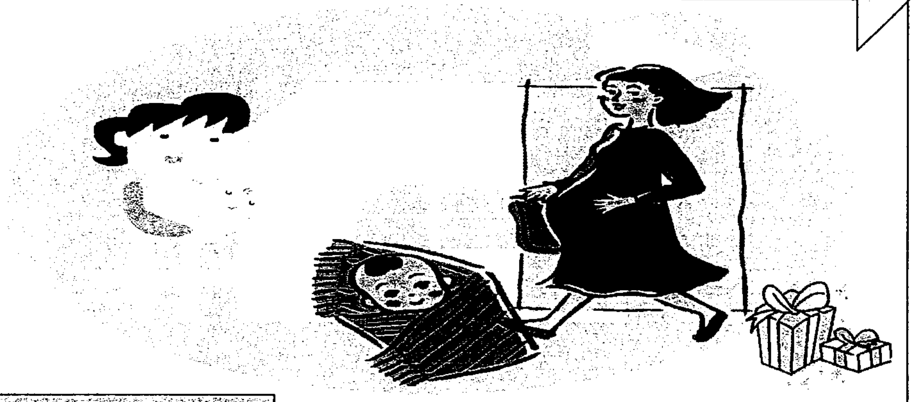
等

生後4か月までの全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）【実施主体：市区町村】

生後4か月までの全戸訪問

訪 問 内 容

- 子育て支援の情報提供
- 母親の不安や悩みに耳を傾ける
- 養育環境の把握



家 庭 訪 問 者

保健師・助産師・看護師、保育士、愛育班員、母子保健推進員、児童委員、子育て経験者等について、人材発掘・研修を行い、幅広く登用

育児支援家庭訪問事業

ケース対応会議

全戸訪問の結果に基づき、必要に応じケース対応会議を行うとともに、要支援家庭に対する訪問指導を行う。

要保護児童対策地域協議会（虐待防止ネットワーク）

ポピュレーションアプローチ　　ハイリスクアプローチ

平成19年度「生後4か月までの全戸訪問事業」及び「育児支援家庭訪問事業」都道府県別実施状況

	生後4か月までの全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）		育児支援家庭訪問事業	
	実施市区町村数	実施率	実施市区町村数	実施率
北海道	103	57.2%	70	38.9%
青森県	19	47.5%	11	27.5%
岩手県	30	85.7%	20	57.1%
宮城県	35	97.2%	31	86.1%
秋田県	13	52.0%	4	16.0%
山形県	28	80.0%	20	57.1%
福島県	26	43.3%	14	23.3%
茨城県	24	54.5%	20	45.5%
栃木県	18	58.1%	17	54.8%
群馬県	26	68.4%	15	39.5%
埼玉県	27	38.6%	25	35.7%
千葉県	27	48.2%	15	26.8%
東京都	27	43.5%	42	67.7%
神奈川県	12	36.4%	15	45.5%
新潟県	25	71.4%	16	45.7%
富山県	11	73.3%	4	26.7%
石川県	19	100.0%	19	100.0%
福井県	14	82.4%	6	35.3%
山梨県	20	71.4%	19	67.9%
長野県	47	58.0%	28	34.6%
岐阜県	21	50.0%	15	35.7%
静岡県	30	71.4%	18	42.9%
愛知県	29	46.0%	35	55.6%
三重県	20	69.0%	12	41.4%
滋賀県	18	69.2%	13	50.0%
京都府	16	61.5%	14	53.8%
大阪府	18	41.9%	31	72.1%
兵庫県	28	68.3%	23	56.1%
奈良県	16	41.0%	15	38.5%
和歌山県	10	33.3%	6	20.0%
鳥取県	15	78.9%	3	15.8%
島根県	17	81.0%	11	52.4%
岡山県	17	63.0%	16	59.3%
広島県	18	78.3%	11	47.8%
山口県	14	63.6%	10	45.5%
徳島県	12	50.0%	9	37.5%
香川県	10	58.8%	6	35.3%
愛媛県	7	35.0%	5	25.0%
高知県	19	54.3%	11	31.4%
福岡県	31	47.0%	31	47.0%
佐賀県	19	82.6%	8	34.8%
長崎県	21	91.3%	16	69.6%
熊本県	29	60.4%	13	27.1%
大分県	11	61.1%	9	50.0%
宮崎県	10	33.3%	5	16.7%
鹿児島県	23	46.9%	10	20.4%
沖縄県	33	80.5%	17	41.5%
全国平均	1,063	58.2%	784	42.9%
平成18年度	−	−	451	24.6%

※ 各都道府県には政令指定都市・中核市を含む。

※ 平成19年度予定

地域子育て支援拠点事業

○ 子育て中の親の育児不安に対応するため、地域において子育て親子が気軽に集まり、交流・相談できる拠点を設置 （実施主体：市町村（NPO法人、社会福祉法人等への委託も可））

ひろば型	センター型	児童館型

①子育て親子の交流の場の提供と交流の促進　②子育て等に関する相談・援助の実施
③地域の子育て関連情報の提供　④子育て及び子育て支援に関する講習等の実施

ひろば型	センター型	児童館型
常設のつどいの広場を開設して実施 出張ひろば(加算)→次年度開設のステップ 地域の子育て力を高める取組(加算) →学生等ボランティアの受入・養成、世代間・異年齢児の交流、父親の育児参加促進、公民館等地域に出向いた支援活動	専任の保育士等を配置して園庭や専用スペース、地域資源を活用して実施 ※公民館等地域に出向いた地域支援活動の実施が必須	民営の児童館の学齢児が来館する前の時間を活用し、子育て中の当事者等をスタッフとして交えて実施 地域の子育て力を高める取組(加算) →学生等ボランティアの受入・養成

平成16年度　2，940カ所
（地域子育て支援センター事業、つどいの広場事業）

→

平成19年度　4,393カ所
※H19.10月下旬時点の実施か所数（見込みも含む）

児童相談所の概要

1　設置主体

○ 都道府県・指定都市及び児童相談所設置市（横須賀市・金沢市）

2　業務

① 相談、調査、診断、判定、援助決定
② 在宅指導、児童福祉施設入所措置、里親委託等
③ 一時保護　等

3　職員

○ 所長、児童福祉司、精神科医（嘱託可）、児童心理司等（児童相談所の規模によって異なる。）
○ 職員総数8，331人（平成19年4月1日現在）

4　設置カ所数

○ 196カ所（平成19年7月1日現在）
うち、一時保護所を併設する児童相談所　117か所

児童相談所における相談件数の推移

○ 児童相談所の相談総数のうち、約7割を障害・育成相談が占める。
○ 全国の児童相談所における各種相談件数のうち、虐待相談が急増している。

（単位：件）

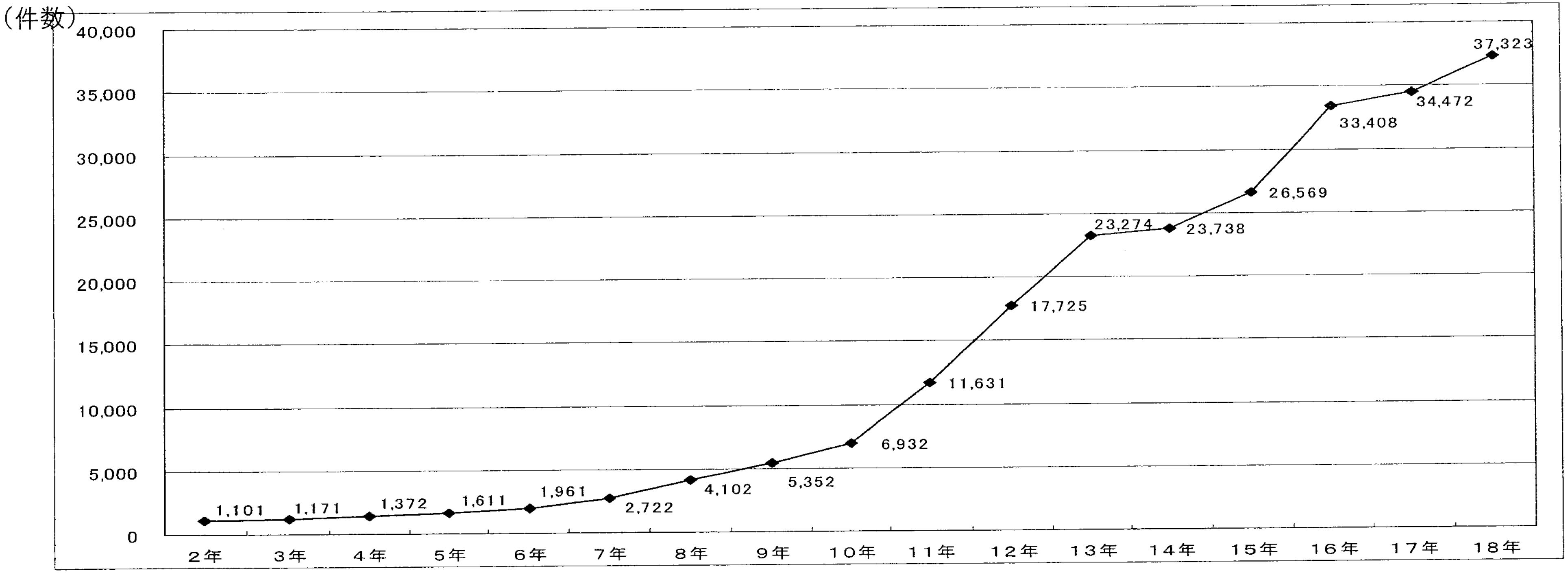
	児童相談所数	相談総数	養護相談	虐待相談	非行関係相談	障害相談	育成相談	その他の相談
平成12年度	174	361,124	52,851 15%	17,725 5%	17,073 5%	189,581 52%	68,357 19%	33,262 9%
平成13年度	175	381,843	61,525 16%	23,274 6%	16,841 4%	203,218 53%	67,424 18%	32,835 9%
平成14年度	180	398,025	63,886 16%	23,738 6%	15,670 4%	223,937 56%	63,584 16%	30,948 8%
平成15年度	182	341,629	66,301 19%	26,569 8%	16,508 5%	159,017 47%	65,478 19%	34,325 10%
平成16年度	182	351,838	74,435 21%	33,408 9%	18,084 5%	158,598 45%	65,356 19%	35,365 10%
平成17年度	187	349,911	75,668 22%	34,472 10%	17,571 5%	162,982 47%	61,304 18%	32,386 9%
平成18年度	191	381,757	78,863 21%	37,323 10%	17,166 4%	194,871 51%	61,061 16%	29,796 8%

児童虐待相談対応件数の推移

○ 全国の児童相談所における児童虐待に関する相談件数は、児童虐待防止法施行前の平成11年度に比べ、直近の平成18年度においては3．2倍に増加。

平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度
(1.00)	(1.06)	(1.25)	(1.46)	(1.78)	(2.47)	(3.73)	(4.86)	(6.30)
1,101	1,171	1,372	1,611	1,961	2,722	4,102	5,352	6,932
平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	
(10.56)	(16.10)	(21.13)	(21.56)	(24.13)	(30.34)	(31.31)	(33.90)	
11,631	17,725	23,274	23,738	26,569	33,408	34,472	37,323	

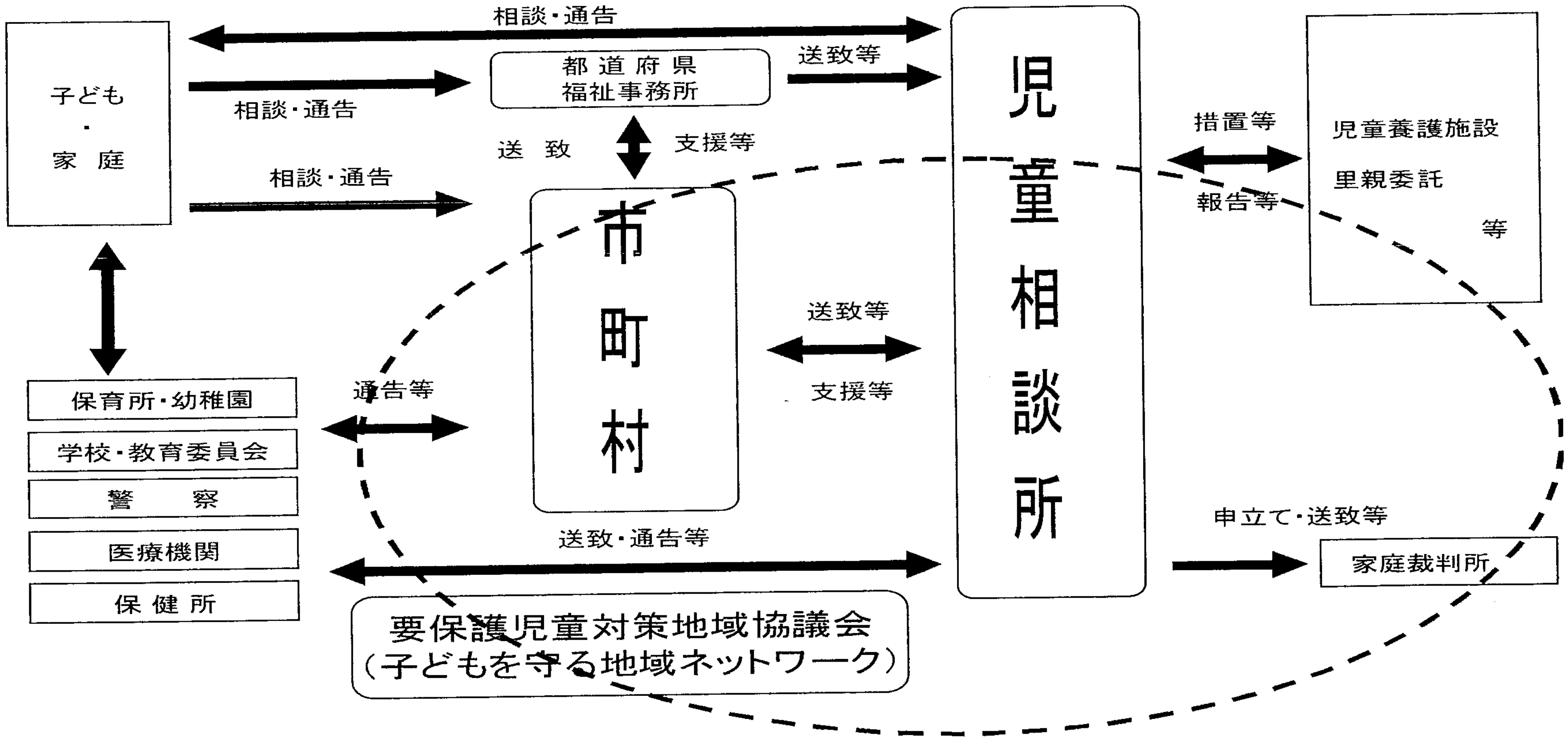
(注) 表中、上段( )内は、平成2年度を1とした指数(伸び率)である。



地域における児童虐待防止のシステム

○従来の児童虐待防止対策は、「児童相談所」のみで対応する仕組みであったが、平成16年の児童虐待防止法の改正により、「市町村」も虐待通告の通告先となり、「市町村」「児童相談所」が二層構造で対応する仕組みとなっている。

○現在、各市町村単位で、要保護児童対策地域協議会（又は虐待防止ネットワーク）の設置が進められているところ（平成19年4月1日現在、84．1%が設置見込み）



要保護児童対策地域協議会について（子どもを守る地域ネットワーク）

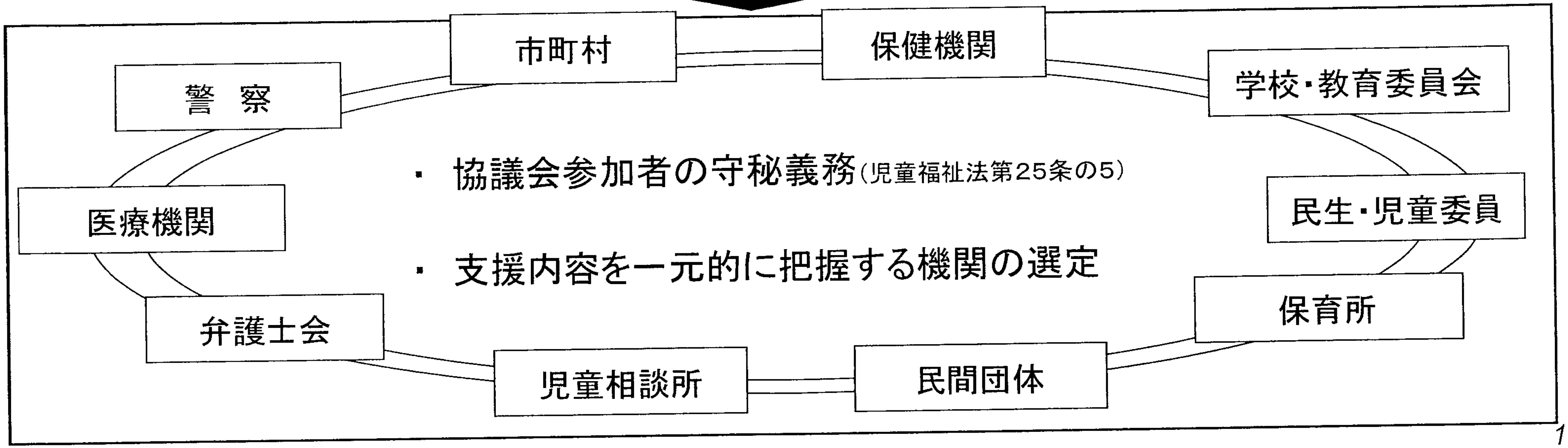
果たすべき機能

要保護児童の早期発見や適切な保護を図るためには、
- 関係機関が当該児童等に関する情報や考え方を共有し、
- 適切な連携の下で対応していくことが重要

であり、市町村（場合によっては都道府県）が、要保護児童対策地域協議会を設置し、

① 関係機関相互の連携や役割分担の調整を行う機関を明確にするなどの責任体制を明確化するとともに、

② 個人情報保護の要請と関係機関における情報共有の在り方を明確化することが必要



市町村における児童家庭相談体制の状況（都道府県別）

○ 要保護児童対策地域協議会又は虐待防止ネットワークの都道府県別設置状況

設置済み市町村の割合	都道府県数（構成比）
100%	13（27.6%）
80%～99%	18（38.3%）
60%～79%	14（29.8%）
40%～59%	2（4.3%）
20%～39%	0（0.0%）
0%～19%	0（0.0%）

	要保護児童対策地域協議会		虐待防止ネットワーク		全体	
	数	%	数	%	数	%
北海道	118	65.6%	36	20.0%	154	85.6%
青森県	24	60.0%	4	10.0%	28	70.0%
岩手県	33	94.3%	2	5.7%	35	100.0%
宮城県	23	63.9%	11	30.6%	34	94.4%
秋田県	16	64.0%	1	4.0%	17	68.0%
山形県	15	42.9%	19	54.3%	34	97.1%
福島県	25	41.7%	19	31.7%	44	73.3%
茨城県	35	79.5%	3	6.8%	38	86.4%
栃木県	30	96.8%	0	0.0%	30	96.8%
群馬県	13	34.2%	11	28.9%	24	63.2%
埼玉県	65	92.9%	5	7.1%	70	100.0%
千葉県	30	53.6%	24	42.9%	54	96.4%
東京都	39	62.9%	9	14.5%	48	77.4%
神奈川県	32	97.0%	1	3.0%	33	100.0%
新潟県	16	45.7%	9	25.7%	25	71.4%
富山県	12	80.0%	0	0.0%	12	80.0%
石川県	19	100.0%	0	0.0%	19	100.0%
福井県	13	76.5%	4	23.5%	17	100.0%
山梨県	24	85.7%	3	10.7%	27	96.4%
長野県	36	44.4%	13	16.0%	49	60.5%
岐阜県	42	100.0%	0	0.0%	42	100.0%
静岡県	19	45.2%	19	45.2%	38	90.5%
愛知県	62	98.4%	1	1.6%	63	100.0%
三重県	23	79.3%	6	20.7%	29	100.0%

	要保護児童対策地域協議会		虐待防止ネットワーク		全体	
	数	%	数	%	数	%
滋賀県	11	42.3%	15	57.7%	26	100.0%
京都府	5	19.2%	13	50.0%	18	69.2%
大阪府	40	93.0%	2	4.7%	42	97.7%
兵庫県	39	95.1%	2	4.9%	41	100.0%
奈良県	19	48.7%	9	23.1%	28	71.8%
和歌山県	18	60.0%	5	16.7%	23	76.7%
鳥取県	15	78.9%	4	21.1%	19	100.0%
島根県	20	95.2%	1	4.8%	21	100.0%
岡山県	21	77.8%	3	11.1%	24	88.9%
広島県	19	82.6%	3	13.0%	22	95.7%
山口県	18	81.8%	0	0.0%	18	81.8%
徳島県	16	66.7%	6	25.0%	22	91.7%
香川県	7	41.2%	7	41.2%	14	82.4%
愛媛県	15	75.0%	1	5.0%	16	80.0%
高知県	12	34.3%	11	31.4%	23	65.7%
福岡県	25	37.9%	13	19.7%	38	57.6%
佐賀県	11	47.8%	4	17.4%	15	65.2%
長崎県	16	69.6%	6	26.1%	22	95.7%
熊本県	33	68.8%	14	29.2%	47	97.9%
大分県	16	88.9%	2	11.1%	18	100.0%
宮崎県	15	50.0%	2	6.7%	17	56.7%
鹿児島県	22	44.9%	9	18.4%	31	63.3%
沖縄県	16	39.0%	11	26.8%	27	65.9%
全国	1,193	65.3%	343	18.8%	1,536	84.1%

※ 平成19年4月1日現在

資料 8

フォーマル・インフォーマル
サービスの連携
相談支援のワンストップ化

富士宮市地域包括支援センター
土屋　幸己

地域社会での現状

１援助が必要でありながら、それを自ら顕在化してサービス利用に至らない人々の増加

（独居高齢者、認知症、知的障害、精神障害）

早期発見、気づき、見守りが必要

2　生活ニーズが多様化、複雑化、高度化している人々

定型的な援助では対応できない状況から行政、社協、ＮＰＯ，地域住民などによる連携・協働が必要となる。

３　重層的な課題が存在している人々

・父親（７３歳）が脳梗塞で倒れる
・母親（７０歳）初期認知症(同居）
・長女（４０歳）精神障害（既婚　別居）
・長男（３５歳）同居　知的障害　B1（軽度）

家計を管理し、家事を行っていた父親が倒れ、長女が家計を預かるが収支が取れなくなり、１年余りで預金を使い果たし、長女・長男共にサラ金で多額の借金をつくる。
父親の入院費支払いが滞る。

その後父親は退院となったが、適切な介護保険サービスが受けられなくなっていた。

具体的な支援内容

- 父親→退院後の介護保険申請、父親の年金通帳を守る為、地権事業利用支援。
- 母親→日々の生活に関する支援。長男の服薬指示や父親の通院時の車の手配や支払いの支援。
- 長女→サラ金の借金の自己破産支援。生活費の使い方の支援。
- 長男→サラ金の借金の自己破産支援。療育手帳申請支援。障害基礎年金の申請。就労支援。生活費の使い方の支援。健康指導。

しかし現状では！！

[多様な相談機関]

- 福祉→福祉事務所、在宅介護支援センター・児童相談所、三障害支援センター等
- 保健→保健センター
- 医療→病院、診療所
- 介護保険→居宅介護支援事業所
- 介護保険外→福祉事務所、在宅介護支援センター等

多様な相談者

- 高齢者（障害者）本人、その家族
- 親族
- 近隣の住民
- 民生児童委員
- 介護相談員
- 自治会　　　・老人クラブ
- ボランティアグループ
- 介護サービス事業者
- 行政機関（種々の部局、福祉事務所、
  保健センター等）
- 医療機関

問題点

・どこに相談に行けば良いのか分からない
（窓口の多様化）

・窓口を訪れなければ相談できない
（申請主義、アウトリーチという意識が無い）

・一箇所で相談が終わらない（たらい回し）
（法体系の縦割り、専門性の欠如。

・相談だけでその後の支援につながらない
（ネットワークの欠如）

地域包括支援センターと相談支援事業

介護保険法　地域支援事業

「総合相談支援事業者」に求められているもの

○高齢者が住みなれた地域でその人らしい生活を続けられるように支援する。（包括的マネジメント）

○様々な内容について総合的に相談できる仕組み

①地域におけるネットワーク構築
②高齢者の実態把握
（ブランチ・民生児童委員・老人クラブ）
③総合相談
④権利擁護業務（虐待や消費者被害への対応）

障害者の相談支援窓口

・今まで

障害者（身体・知的）→障害福祉課

精神障害者→保健所　　障害児→児童福祉課

児童→家庭児童相談室　療育保健センター

・これから

保健・医療・福祉・三障害・総合相談

権利擁護・マネジメント

↓

指定相談事業所（市・法人へ委託可）

３障害支援センター（国・県・市）

障害者自立支援法と相談支援事業

地域生活支援事業

1　「相談支援事業者」に求められているもの

○ケアマネジメント機関としての役割

①利用者のインテーク
②利用者のニーズの記述と把握
③ケアプランの作成
④サービス調整
⑤利用者の自己決定の支援
⑥利用者のエンパワーメント
⑦モニタリングと権利擁護

総合相談業務に求められるもの

1　初期段階での相談対応
アセスメントにおける正確で重要な情報収集の能力及び利用者の参加を促進する働きかけ能力

2　継続的、専門的な相談支援
①訪問（アウトリーチ）による相談や情報収集
②支援計画の策定
③サービス提供機関や専門相談機関へのつなぎ（コーディネイト）
④継続支援のためのモニタリング

３　相談支援のための専門的能力・力量

①インテークにおける面接及びコミュニケーション能力

②サービス調整における地域社会の社会資源の把握能力

③利用者の主体性を重視する能力

④地域におけるネットワークを構築する能力

⑤権利擁護を推進する能力

制度の壁の矛盾

- 介護保険法　６５歳以上
　　　　　　　４０歳以上で特定疾患
　　　　　　　６５歳以上の高齢者の多数
　　　　　　　が身体障害者

- 障害者　　　障害者手帳の所持者
　　　　　　　６５歳になると介護保険の
　　　　　　　対象となる

地域の中には、福祉ニーズのない人達も、障害者も高齢者も、子供も雑居している！！

なぜ、種別で相談を分けなければならないのか！！

相談を受ける側の知識とスキルの不足のつけを、利用者に回しているのでは？

『ワンストップ』の相談

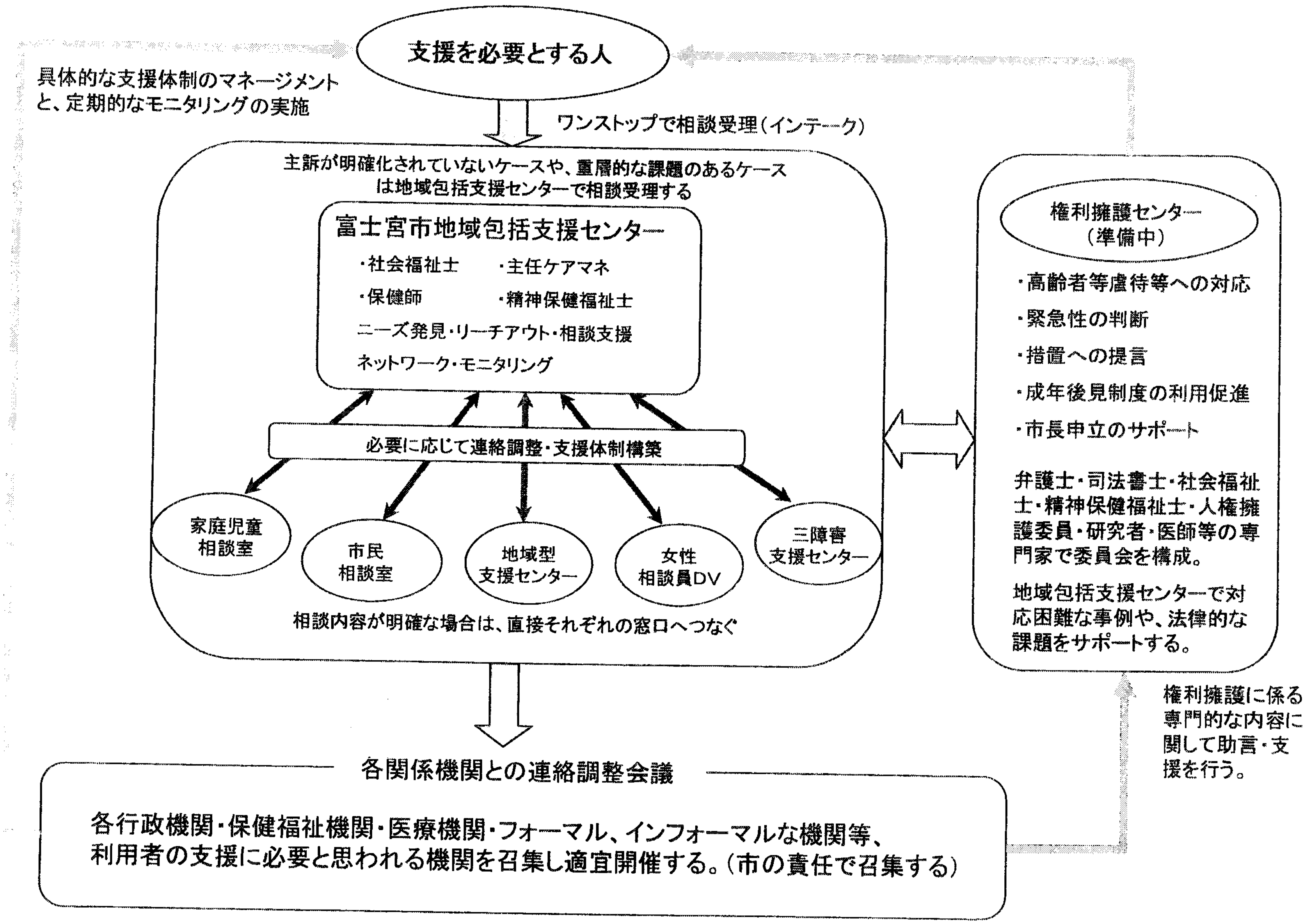
①たらい回しにしない
②相談者本人と家族の全体を捉える
（医療、保健、福祉、介護保険、その他）
③相談からサービス利用の連続性
（相談だけで終わらせない）
④生活支援を躊躇している人や社会的
に孤立している人への働きかけ

高齢者・障害者・子供等の種別に関わらず初期相談を実施するには

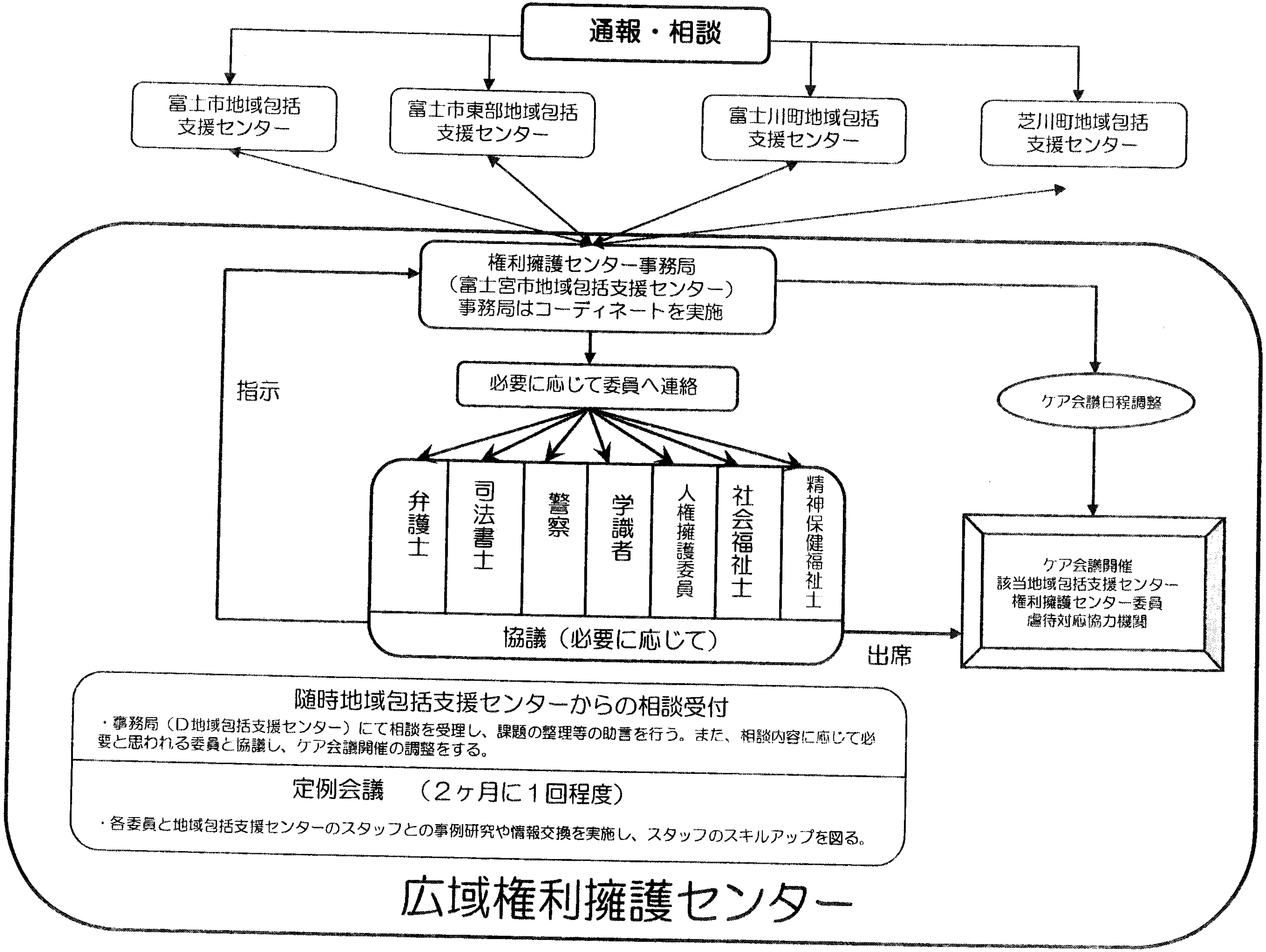
・主訴が明確で、ワーカビリティーのある人は、各相談窓口へつなぐ。

・主訴が明確でない、または漠然とした不安、重層的な課題のある人は、地域包括支援センターでインテークをし、必要な支援機関をコーディネイトする。

富士宮市における総合相談支援システムフロー



権利擁護広域ネットワークフロー　（富士圏域）



自分で相談にこれない人をどのように支援するか。

- 一人暮らしで閉じこもりがちな人。
- 認知症が始まり消費者被害にあっている人。
- 支援を拒否している人
- 生活困窮している人
- 虐待や経済的搾取にあっている人
- 地権事業や成年後見制度利用が必要な人

地域での見守りネットワークの構築

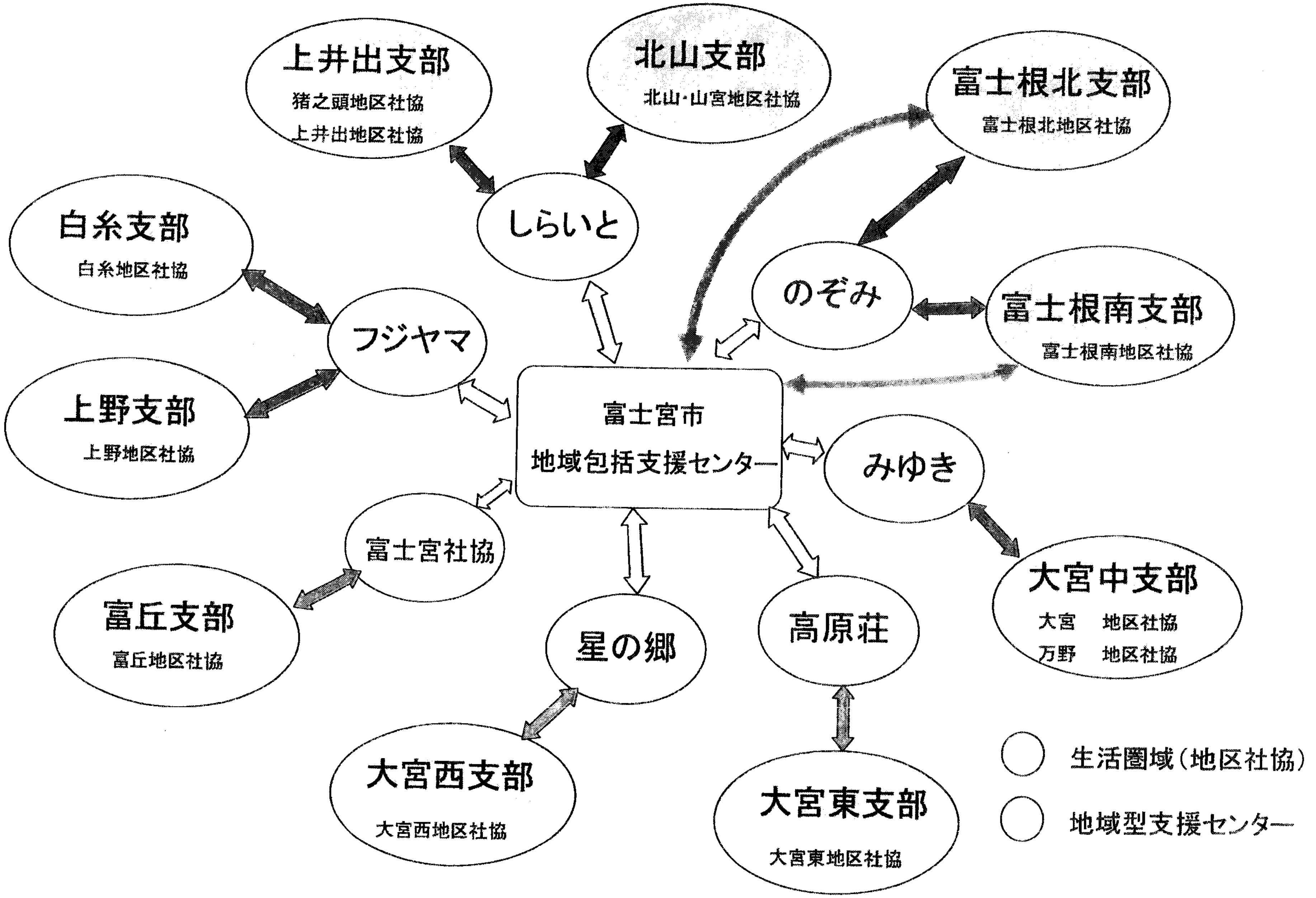
・地域住民の意識改革

・地区社協組織（市内１２ヶ所）の活用。

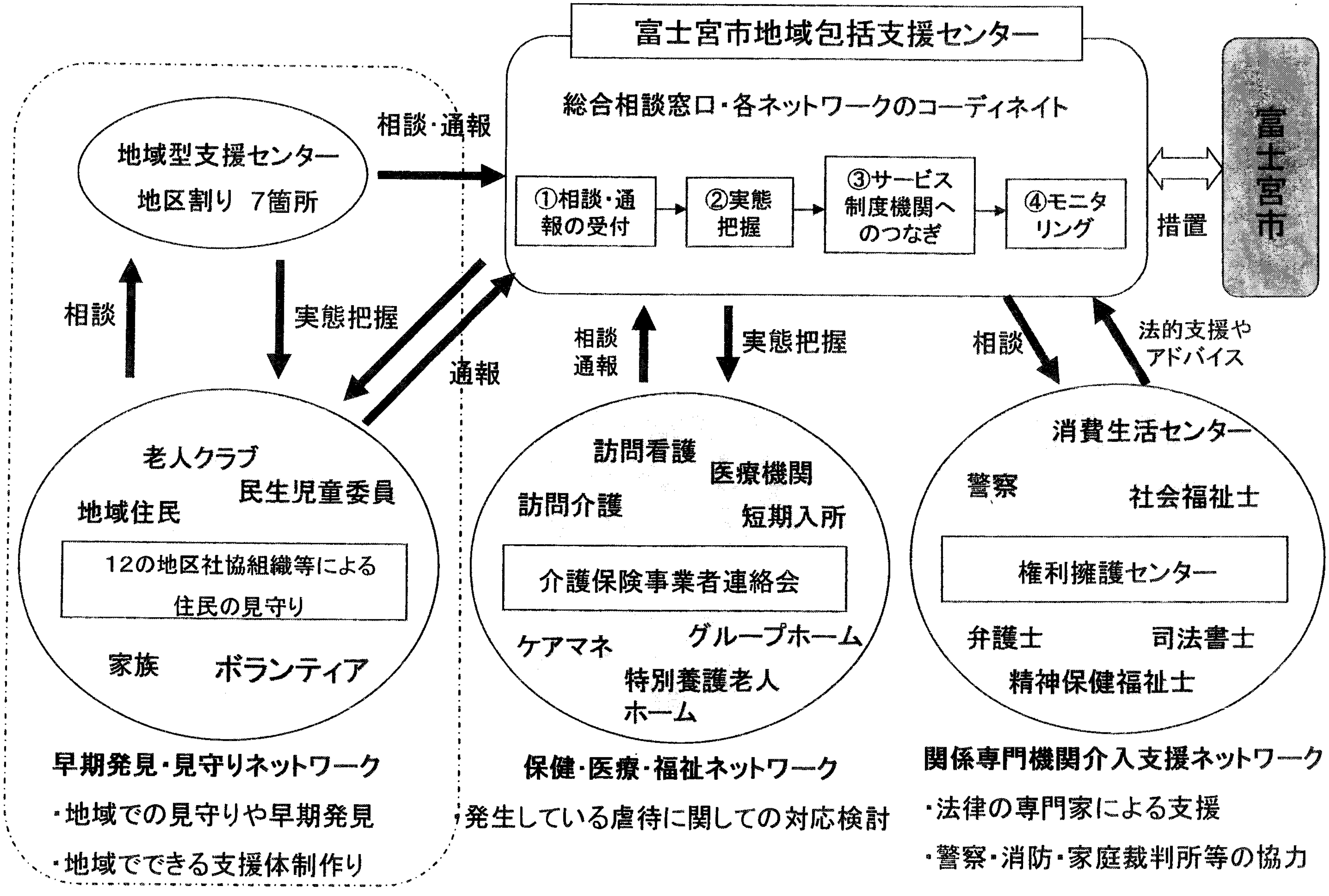
・老人クラブや民生委員との協働

・地域型支援センター（旧在介）の再編

富士宮市における地域福祉ネットワーク



地域福祉ネットワークイメージ（虐待防止・孤独死防止等）



富士宮市における福祉事務所機能（H20年度案）

- 介護障害支援課
  - 介護保険係
  - 障害支援係
    - ・障害者自立支援法の範囲
    - ・給付事業・障害者自立支援協議会
  - 認定審査係

困難事例の場合は連携

- 福祉総合相談課
  - 地域支援係
  - 福祉相談支援係（福祉相談支援センター）
    - ・地域包括支援センター
    - ・家庭児童相談室
    - ・障害者相談支援
    - ・ＤＶ相談
  - 保護係

- 子供未来課
  - 子育て支援係
  - 保育係
  - 療育支援
  - 保育所

社会保障・給付事業（介護障害支援課）

・地域支援事業に関すること
・保護、措置
・老人福祉法の事業
（福祉総合相談課）

＊社会保障制度の狭間にいる人たちを包括的な支援体制の中で支えられるようなワンストップ初期相談と具体的な関係機関による支援体制の連携を構築し、福祉事務所機能を強化しているのが特徴。