

稲城市「稲城地域共生社会フォーラム」

「地域共生社会づくりと重層支援体制整備事業及びコミュニティソーシャルワーク」

(公財) テクノエイド協会理事長

日本社会事業大学名誉教授

大橋 謙策

(はじめに)

I、戦後「第3の節目」としての地域共生社会政策

第1の節目 1961年国民皆年金皆保険、第2の節目 2000年介護保険、
第3が2015年、2016年、2017年と論議され政策化された地域共生社会政策

- # 演者は、第3の“節目”ではなく、第5の“節目”ではないかと考えている
(第1は1961年、第2は1971年「社会福祉施設緊急整備5か年計画」、第3は1990年社会福祉関係8法改正による市町村主権化、第4は公的介護保険、第5が「我が事・丸ごと地域共生社会政策」)

II、地域共生社会政策の起点になった「新しい福祉提供ビジョン」(2015年9月)

- # 2016年7月 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部設置(本部長 塩崎厚生労働大臣)
2017年社会福祉法改正——「地域生活課題」の規定、上位計画としての「地域福祉計画の規定化」
2017年年9月「地域力強化検討会」最終まとめ——地域共生社会政策は戦後の「第3の節目」
2020年社会福祉法改正——重層的支援体制の整備(総合相談体制・参加支援・地域づくり)、社会福祉連携推進法人

① 地域共生社会政策前史

- A、1990年「生活支援地域福祉事業(仮称)の基本的考え方について(中間報告)」(座長大橋謙策)——潜在的ニーズ、多問題家族、社会的孤立、家政管理能力、外国人問題、入退院支援、家庭内暴力、コミュニティソーシャルワーク、チームアプローチ、2つの援助方針の提示
B、2000年「社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」(座長阿部志郎)——「社会的排除や摩擦」、「社会的孤立や孤独」、「家庭内の虐待・暴力」、心身の障害・不安」等への対応、社会福祉分野以外との

連携、寄付の文化・ボランティア活動などの新しい福祉文化の創造

C、「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政による新たな福祉」(2008年3月,座長大橋謙策)

- i) 「制度と制度の谷間の問題」、 ii) 「複合的問題を抱えている家族」
- iii) 「引きこもりの問題」、 iv) 「生活技術能力がない世帯、人の問題」
- v) 「孤独・孤立問題」
- vi) 住民と行政によるパートナーシップによる地域・社会づくり—(ソーシャルサポートネットワークの4つの機能—情緒的支援、評価的支援、手段的支援、情報的支援)の再構築

② 「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現——新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン——」(2015年9月)

- i) 「8050問題」等の複合的問題に対応する全世代・全対象型地域包括支援
- ii) 対象者を制度に当てはめるのではなく、本人のニーズを起点に支援を調整することである。制度ではなく、地域というフィールド上に展開する営みであり、個人のニーズに合わせて地域を変えていくという「地域づくり」に他ならない。個別の取組の積み重ねが大きな潮流になって地域を変えていく。
- iii) 複数分野の問題や複雑に絡む問題を抱える対象者や世帯に対し、相談支援を分野横断的かつ包括的に提供するためのワンストップサービス
- iv) 新しい包括的な相談支援システムは「待ちの姿勢」ではなく、対象者を早期に、かつ積極的に把握すること、すなわち「アウトリーチ」という考え方に立って運営することが重要である。
- v) 様々なニーズに対し、既存資源のネットワーク強化だけで不足する場合には、積極的に必要な社会資源を創造・開発していくことが求められる。
- vi) 福祉サービスを必要としている人は様々な生活課題を抱え、社会生活上の各種の脆弱性(Vulnerable)を抱えている人(ヴァルネラビリティ)も多いので、単にサービスを提供するだけでは問題解決につながらないことが多いので「伴走型」の支援(ソーシャルワーク機能——報告者注)が必要である。
- vii) 社会福祉法人が地域福祉の主要な担い手としての役割を果たすことができるよう、経営組織のガバナンスの強化、事業運営の透明性の向上、財務規律の強化等の改革を確実に実施するための支援が重要である==社会福祉法人の地域貢献
- viii) 地域によっては、その実情に応じ、高齢、障害、児童、生活困窮等の福祉サービスを総合的に提供できる仕組みを構築できるようにするとともに、これを地域づくりの拠点としても機能させることが重要である。対象者を問わず、誰もが通い、福祉サービスを受け、あるいは居場所ともなる取組の一つに「小さな拠点(多世代交流・多機能型の福祉拠点)」があり、そこを拠点として、誰もが何らかの役割

- を担い、人と人が支え合うまちづくりの取り組みが広がることが期待される。
- ix) 「小さな拠点」の整備や総合的な支援提供の仕組みの構築の阻害要因の改善
 - x) 福祉機器、ICTを活用したサービス利用者のQOLの向上とサービスの効率化、生産性の向上を図ることが必要

Ⅲ、地域共生社会政策における包括的支援のあり方

高齢分野の地域包括支援センター5079か所、障害分野の基幹相談支援センター846か所、地域活動支援センター3038か所、子ども分野の利用者支援事業（基本型720か所、母子保健型1183か所）、地域子育て支援拠点事業1980か所、生活困窮者支援分野の生活困窮者自立相談支援機関1317か所

- ① 相談のたらい回しをしないワンストップの包括的支援
- ② 多問題家族の全世代対応の包括的支援
- ③ 医療・保健・福祉・介護の包括的支援
- ④ フォーマルサービス（制度化されたサービス）と近隣住民、ボランティアによるインフォーマルケアとの包括的支援
- ⑤ 点と点を結ぶ制度化された在宅福祉サービスの提供と“伴走的支援”との包括的支援
- ⑥ 意思表示・意思形成支援と死後対応事務までの地域生活総合支援サービスによる包括的支援
- ⑦ 子どもの教育とその家族福祉を統合的に考える包括的支援
- ⑧ 住宅支援、就労支援と生活のしづらさ解消支援との包括的支援

Ⅳ、地域共生社会政策における重層的支援のあり方

- # 厚生労働省「重層的支援体制整備事業について」（社会福祉法第106条の4第2項、2020年改正・2021年4月施行）
- 第1号相談支援——地域包括支援センター運営、障害者相談支援事業、子ども・利用者支援事業、困窮・自立相談支援事業
 - 第2号参加支援——社会とのつながりを回復するための支援
 - 第3号地域づくりに向けた支援——介護分野・生活支援体制整備事業、障害分野・地域活動支援センター事業、子ども分野・地域子育て支援拠点事業
 - 第4号アウトリーチ等通じた継続的支援事業——訪問等により継続的につながり続ける機能
 - 第5号多機関協働・世帯を取り巻く支援関係者全体を調整する機能
 - 第6号支援プランの作成

- ① 市町村を基盤とした在宅福祉サービス地区、日常生活圏域の設定の重層化——介護保険の第2層圏域——障害者自立支援協議会および要保護児童対策協議会には圏域設定がない
- 第1層圏域の機能——新しい福祉サービスの開発やシステムづくり等の政策提言
- 第2層圏域の機能——専門多職種、多機関による困難事例への支援
- 第3層圏域の機能——フォーマルサービス（制度化されたサービス）と近隣住、ボランティアによるインフォーマルケアとの包括的支援
- ② 第2層圏域と旧来の小学校区レベルの第3層の重層化
社会福祉協議会の地区社協、地区民生委員協議会との関係
- ③ 県の医療計画に定める医療圏域と社会福祉圏域との重層化
- ④ 生活困窮者自立支援法による県レベルの圏域、生活保護法による県レベルの圏域と町村社会福祉圏域との重層化
- ⑤ 介護保険実施主体の圏域と市町村を基盤とする社会福祉圏域との重層化
- ⑥ 県レベルと中核市レベルの多様な社会資源利用に関わる重層化
- ⑦ 県知事認可の社会福祉法人、市長認可の社会福祉法人、市町村認可の介護保険サービス事業者のサービス提供圏域と市町村社会福祉圏域との重層化
- ⑧ 小・中学校区及び高校学区と市町村社会福祉圏域との重層化
- ⑨ 特別支援学校の学区と市町村社会福祉圏域との重層化
- # 1 重層的支援でいう「総合的相談」、「社会参加支援」、「地域づくり」を三位一体で展開するためには、第2層の専門多機関、専門多職種と第3層の小学校区レベルにおける民生委員、地区社会福祉協議会、自治会との協働が不可欠、そのコーディネートは社会福祉協議会が担う
- # 2 市町村社会福祉協議会は、生活困窮者自立支援法に基づく生活支援コーディネーター、介護保険で言う生活支援コーディネーター、重層的支援体制整備事業による地域福祉コーディネーターを受託し、社会福祉協議会の事務組織を「地区担当制」に替え、その職員として充当することを考える。「地区担当制」職員の不足分は、社会福祉協議会が自らひねり出す機構改革、経営改善を行う
- # 3 重層的支援体制整備事業における「支援会議」、「重層的支援会議」の活用
「重層的支援会議」—情報共有に本人が同意した上で開かれる会議
「支援会議」—社会福祉法により法定化された会議体で、守秘義務を設けることで多機関が積極的に情報教師して支援

V、戦後作られてきた社会福祉の考え方の見直しと新たな視点・考え方

- ① 社会保障・社会福祉の考え方の見直し—1995年総務省社会保障制度審議会勧告「社会保障の再構築」——“最低限度の生活の保障”（ウエルフェア）から“福祉サービスを必要としている人”の幸福追求、自己実現（ウエルビーイング）
- ② 住民と行政の協働——「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政による新たな福祉」（2008年3月）——憲法第89条、第25条と中央集権的機関委任事務体質…国家責任論、行政依存体質からの脱却
- ③ “対象者を制度に当てはめるのではなく、本人のニーズを起点に支援を調整する”というソーシャルワーク機能の重視——1990年まで日本にはソーシャルワークhなかった。2021年から社会福祉士の養成カリキュラムにソーシャルワークが入る——「伴走型」の支援とはソーシャルワーク機能であり、戦前社会事業の積極的側面と消極的側面を統合的に捉える考え方の復権
- ④ 1970年～1990年までの入所型社会福祉施設整備の時代の社会福祉のあり方が見直され、社会福祉法人の地域貢献（2016年）——「1法人1措置施設経営の“指導”」（2006年解除）
 - # 1978年大橋謙策著「施設の社会化と福祉実践」（施設は地域住民の生活を守る共同利用施設—施設の地域化（利用者の地域化、職員の地域化、施設設備の地域化、法人機能の地域化）と施設の社会化（施設の複合多機能化、属性分野を越えた施設の併設化）
- ⑤ 1971年「社会福祉施設緊急整備5か年計画」に基づく、コロニー大型施設からの脱却と2005年障害者自立支援法に基づく施設入所者の地域移行政策
- ⑥ 救貧的社会福祉観から脱却し、ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）を行使できる地域福祉の主体形成——社会福祉協議会の活動は福祉教育に始まり、福祉教育に終わる——自由・平等の教育と博愛思想の教育の欠落
- ⑦ 家族を“含み財産”と考え、重厚長大の産業構造に基づく右肩上がりの経済が持続し、人口が増えること等を前提にしてきた社会保障の制度設計の崩壊
 - # 1 一人暮らし高齢者、一人暮らし障害者の地域での終末期及び死後対応事務までを支援する地域生活総合支援サービスの必要性
 - # 2 行政手続き、預貯金の出し入れ、家事支援、庭木の手入れ等生活全般に関わる生活支援サービスが、家族の力がぜい弱化する中で、社会的に求められている
- ⑧ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革を図るための関係法律の整備に関する法律」（2011年成立）
 - ・社会福祉法人許認可権の市への委譲、地域密着型サービスの設置要件などの市町村条例化
 - ・居宅介護事業所の市町村長許認可権（2015年度）

VI、地域共生社会政策を具現化させる「包括的、重層的支援システム」づくり

- ① 包括的、総合的ワンストップ相談機能システムの在り方と担当できる機関、職員の問題
- ② 第1線のワンストップサービスをバックアップするシステムと職員の力量——重症心身障害児や医療的ケア児、発達障害児者、精神障害者等への専門分化したバックアップ機能システムづくり——県の地域福祉支援計画との関係
- ③ ワンストップ相談機能で把握された個別課題支援とその支援における専門多職種連携のシステムづくり
- ④ 個別支援に必要なソーシャルサポートネットワークづくりと地域づくりとを統合的に展開できるシステムと職員の力量
- ⑤ 住民の協働を得る上での市町村社会福祉行政における住民参画の手だて
- ⑥ 社会福祉法人の地域貢献、民生委員活動と市町村社会福祉協議会とが一体的展開ができるシステムづくり
- ⑦ 市町村社会福祉協議会内部の縦割り組織を再編し、担当地域制の組織に変え、その地域内の生活福祉資金、生活困窮者支援事業、日常生活自立支援事業、成年後見制度の業務と地域づくりとを一体的に展開することと職員のCSW（コミュニティソーシャルワーク）機能の習得の研修機会の確保
- ⑧ 市町村社会福祉行政における地域福祉担当の総合企画部門の設置——改正社会福祉法による財源措置
- ⑨ 2017年改正社会福祉法による“上位計画”としての地域福祉計画の策定・「地域生活課題」から「地域社会生活課題」の把握
- ⑩ 稲城市の地域福祉のシステムと重層的支援体制整備事業
 - i) 稲城市の地域福祉推進の圏域設定——4圏域か11圏域か
 - ii) 重層的支援体制整備事業は、「総合相談」、「社会参加支援」、「地域づくり」を三位一体で行うためには、地域を基盤とする社会福祉協議会の事務局体制の再編と「11地区担当制」のシステムを作る必要がある
 - iii) できれば、基幹型地域包括支援センターを行政と協働して社会福祉協議会が担う必要がある——地域包括支援センター圏域での専門多機関、多職種のコーディネート及び「地域ケア会議」の主宰
 - iv) ii)、iii)の機能を社会福祉協議会が担うためには、社会福祉協議会職員のコミュニティソーシャルワーク機能の資質を高める必要がある
 - v) 地域を基盤としている社会福祉法人としての社会福祉協議会は、地区の住民の社会福祉観の変容並びに地域づくりのボランティア活動を推進するための組織化活動を行う必要がある

VII、地域共生社会政策を具現化する方法論としてのコミュニティソーシャルワーク

- ① アウトリーチ型問題発見のシステムと職員の能力
 - i) 「サービスを利用する者」への対応（医療スタイル）と「福祉サービスを必要とする者」の発見・支援のソーシャルワークスタイルとの違い——2000年社会福祉法
 - II) アウトリーチできるシステム、ツールがあるか
 - III) 面接室での面接のロールプレイではなく、アウトリーチ型の訪問面接のロールプレイ
- ② 「福祉サービスを必要とする者」の属性的概況（ヴァルネラビリティ）と“駆け込み寺”的機能を考慮した「福祉アクセシビリティ」（距離的近隣・身近性、属性分野毎に縦割りのたらい回ししない総合性、心理的に受容性）を配慮したワンストップサービスの必要性
- ③ 「福祉サービスを必要としている人」の「社会生活モデル」に基づくアセスメントの重要性——専門職の人間観、生活観とノーマティブニーズ（ブラッドショーのニーズ類型を参照）を重視したアセスメントの視点及び枠組み
- ④ 「求めと必要と合意」に基づくサービス提供における「福祉サービスを必要とする者」の「もとめ」・“食わず嫌い”・“自己覚知の脆弱性”の把握・理解の困難性——「快・不快」を基底とした意思確認の重要性
- ⑤ 「福祉サービスを必要とする者」のソーシャルサポートネットワーク機能（情緒的支援、評価的支援、手段的支援、情動的支援）の脆弱性と「ケアリングコミュニティ」の形成——社会教育との連携による地域住民の意識改革と「選択的土着民」の形成
- ⑥ ニーズ対応型個別問題解決プログラムのプランニングと必要な地域資源の開発
- ⑦ 制度的サービスのコーディネート機能とインフォーマルケア（家族介護力への幻想、地域助け合い力への幻想）における4つのソーシャルサポートネットワーク機能の再構築及び有機的提供——図「地域包括ケアシステムとコミュニティソーシャルワーク」を参照
- ⑧ コミュニティソーシャルワーク機能を展開できるシステムづくりとその人材確保・配置——市町村レベルにおける社会福祉関係職員の研修システム

VIII、地域共生社会政策の具現化には、住民が地域で暮らし続けたいと地域を愛し、主体的に地域づくりに参加する「選択土着民」の形成が必要——公民館、社会教育との連携の必要性——「ボランティア活動の構造図」

- ① この地に生まれたから何となく生きているという考え方でなく、様々な課題があっても、この地域で暮らし続けたいと地域を愛し、主体的に地域づくりに参加する「選択土着民」の形成

- ② 様々な生活のしづらさを抱えている人の問題を、個人の問題として片づけるのではなく、それらの人々の問題解決を図り、支えられる地域づくり
- ③ 障害を有している人や在住外国人を排除、蔑視するのではなく、その人々の自己実現を支援し、地域住民の仲間として受け入れ、役割を果たしてもらえる地域づくり
 - ② 基礎自治体や広域併前の旧市町村地域をどのようにしたら住みやすい街にできるのか、住民が声を挙げ、知恵を出し、計画に練り上げる住民力の向上
- ⑤ 地域福祉の4つの主体形成—— i) 地域福祉サービスを適切に利用できる住民、ii) 地域福祉の改善に取り組める住民、iii) 市の地域福祉計画策定に参加できる住民、iv) 介護保険等の社会保険のあり方に適切に関与できる住民

VIII、地域共生社会政策でのコーディネートを社会福祉協議会は担えるか？

- ① 社会福祉協議会職員はアウトリーチし、問題発見をしているか？
- ② 社会福祉協議会は生活のしづらさを抱えている人のソーシャルサポートネットワークづくりを住民と協働して構築できているか？——地域を基盤としている社会福祉法人としての社会福祉協議会の役割
- ③ 社会福祉協議会はニーズ対応型問題解決プログラムを企画・開発しているか？
- ④ 住民の社会福祉意識の変容・向上を図る福祉教育を推進しているか？——4つの地域福祉の主体形成（地域福祉サービス利用の主体形成、地域福祉実践主体の主体形成、地域福祉計画策定主体の形成、社旗保険契約主体の形成）——「選択的土着民」の形成
- ⑤ 社会福祉協議会事務局の“縦割り”業務体制で、生き残れるか？——地域担当制による包括的・重層的支援の体制づくり
- ⑥ 行政とは異なり、局内の人事異動しかない社会福祉協議会職員の専門性は担保されているか？——社会福祉士・精神保健福祉士、介護支援専門員、介護福祉士等の有資格者の任用と不断の研修機会
- ⑦ 2003年の改正地方自治法第244条の2に基づく「指定管理者制度」の導入——行政からの補助金は、永久に保障されるのか？
- ⑧ 社会福祉施設経営の社会福祉法人が進める地域貢献を活かした地域福祉のプラットフォームを社会福祉協議会はつくりけているか？
- ⑨ NPO法制定25周年と社会福祉協議会——プラットフォームをつくりけているか

(参考資料)

- 1, 「社会生活モデルに基づくアセスメントシート」
- 2, 「ボランティア活動の構造」
- 3, 「生活の主体性を考える意思確認支援の構造」
- 4, 「地域包括ケアとコミュニティソーシャルワーク」
- 5, 「地域福祉・地域包括ケア基本情報シート」
- 6, 「問題解決プログラムシート」
- 7, 「ソーシャルサポートネットワークづくりシート」

(参考文献)

『地域福祉とは何かー哲学・理念・システムとソーシャルワーク』(大橋謙策著、中央法規出版、2022年刊)