

地域福祉施策の展開 —包括的支援体制構築に向けた支援—

佐藤哲郎
(岩手県立大学)

内容

- 1. 地域福祉とは一概念・推進に向けた問題意識
- 2. 包括的支援体制構築に向けた概念・要素
- 3. 主体が促進するための専門職による支援（働きかけ）
- 4. 県地域福祉支援計画を踏まえた市町村支援

問題意識① 「地域の福祉」と「地域福祉」

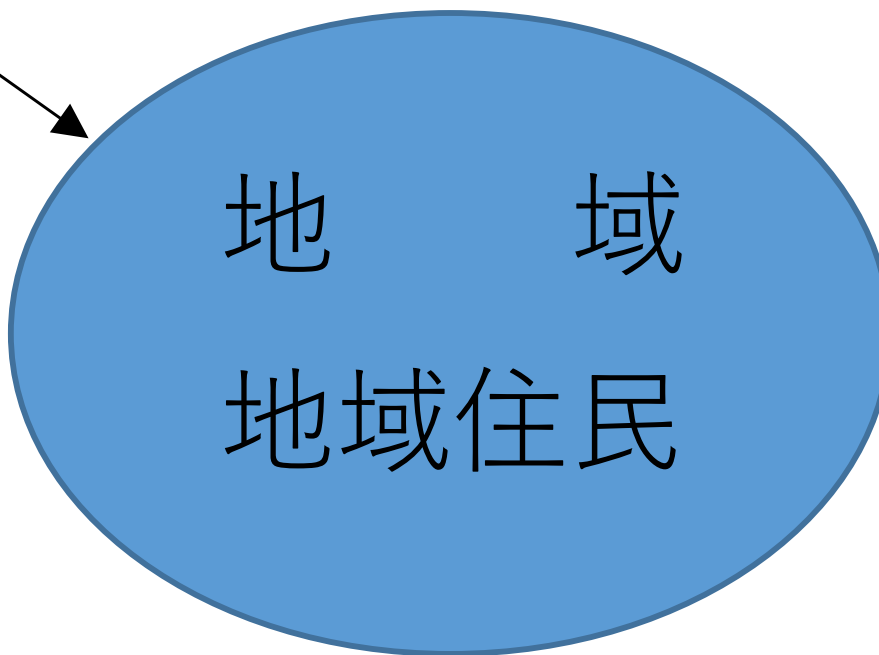
- 「地域を外から操作対象化し、施策化しているかぎりにおいては『地域の福祉』であり、『地域福祉』とは区別して考えるべきであろう。
『地域福祉』は、あらたな質の地域社会を形成していく内発性（内発的な力（マハト）の意味であり、地域社会形成力、主体力、さらに、共同性、連帯性、自治性を含む）を基本要件とするところに『地域の福祉』との差がある。」

・ 右田紀久恵（1993）『自治型地域福祉の展開』法律文化社、14ページ。

地域の福祉

【外側】
行政協
行社

操作対象化



- ・ 地域共生社会って、国も言っているから支え合いましょう！
- ・ 地域の福祉力を高めましょう！
- ・ 支えあう地域づくりが大切！
- ・ 地域のことは地域のみなさんで進めてください。

地域福祉

- 新たな質の地域社会を形成していく **内発性**を
基本要件
 - 地域社会形成力
 - 主体力
 - 共同性、連帯性、自治性

【所属・勤務先の諸事業・活動】は
【あなたの取り組み】は「地域福祉」としての新たな質
の地域社会への形成に寄与しているのか？・・・

問題意識② 制度に当てこめない住民活動

「**地域住民は、専門職と異なり、指示や命令、介護報酬では動かない(動かさない)ため、システム化にはなじまない**」

永田祐(2013)『住民と創る地域包括ケアシステム』ミネルヴァ書房、18ページ。

以上のことから . . .

地域福祉領域においては

- ①地域を外から操作対象化し、施策化されている（されやすい）という現実
 - ただし、地域へ働きかける出発点【初期介入時】としての外からの介入はありうる
- ②地域住民は制度・政策におけるシステム化になじまない（なじみにくい？）
- 地域の主体性が重要

2. 包括的支援体制構築に向けた概念・要素

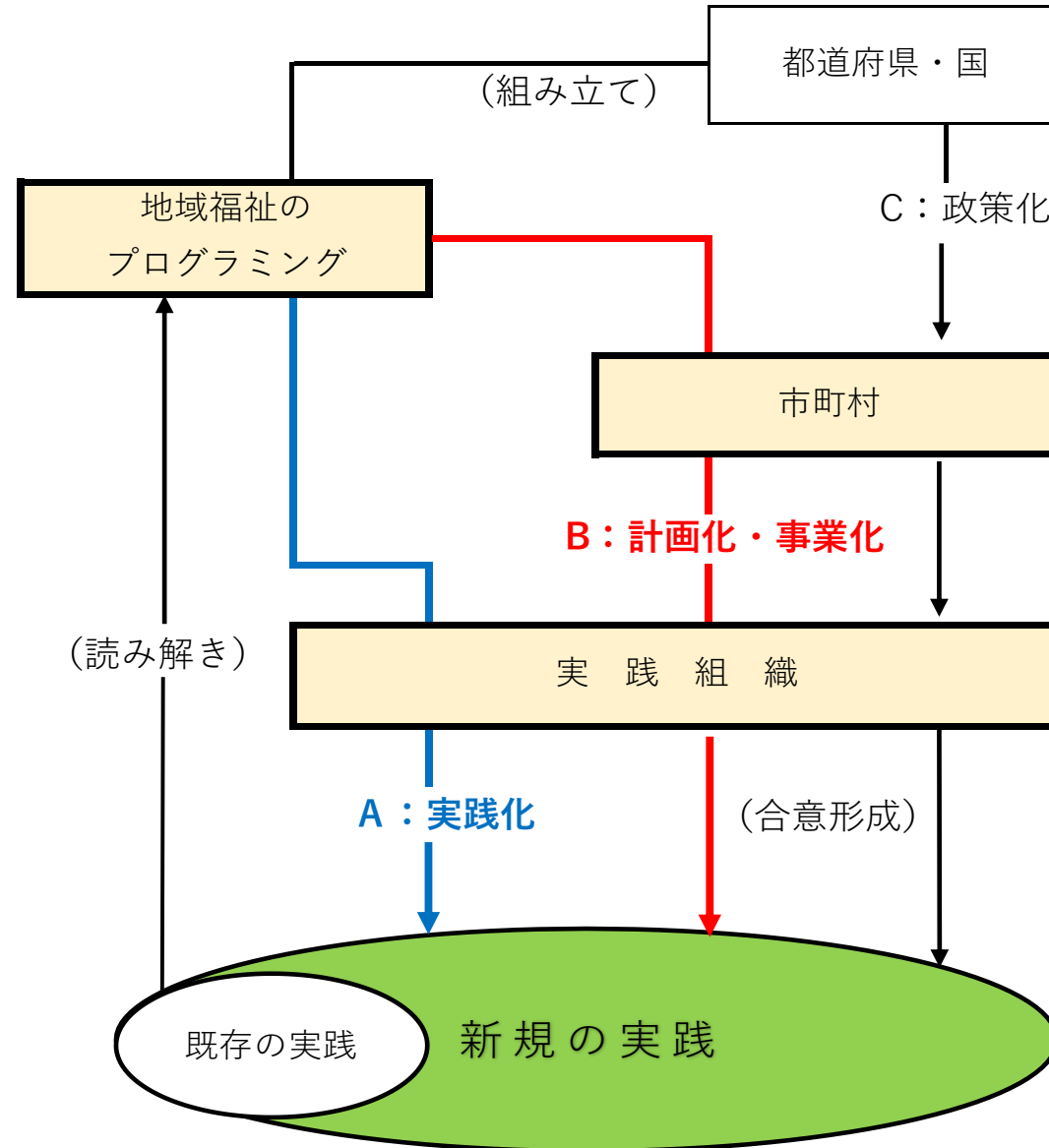


図1 ボトムアップ型の地域福祉推進

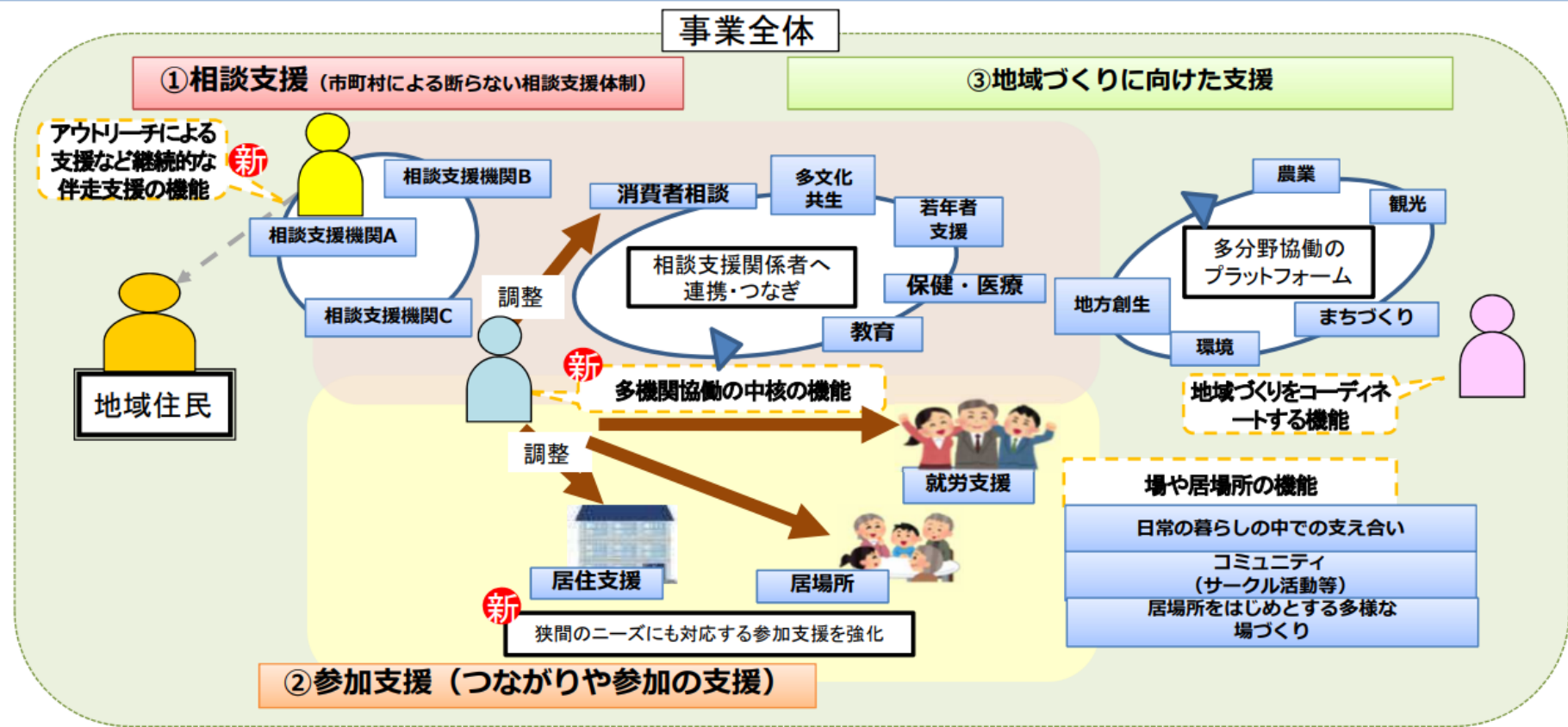
平野隆之 (2008) 『地域福祉推進の理論と方法』 p50

2. 包括的支援体制構築に向けた概念・要素

- 従来属性別の支援体制では、対応が困難。（のダブルケアなど）、世帯全体が地域から孤立している状態（ごみ屋敷など）
- 属性を超えた相談窓口の設置等の包括的な支援体制の構築を行う動きがあるが、各制度毎の国庫補助金の制度間流用にならないようにするための経費按分に係る事務負担が大きい。
- このため、市町村が包括的な支援体制を円滑に構築できるような仕組みを創設することが必要。

社会福祉法に基づく新たな事業の創設

- 市町村において、既存の相談支援等の取組を活かしつつ、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を構築するため、**①相談支援、②参加支援、③地域づくりに向けた支援を実施する事業を創設する。**
 - － 事業実施の際には、①～③の支援は全て必須
 - － 新たな事業は実施を希望する市町村の手あげに基づく**任意事業**
- 新たな事業を実施する市町村に対して、関連事業に係る補助等について一体的な執行を行うことができるよう、**交付金を交付する。**



相談支援(地域の様々な相談を包括的に受け止める場の確保・多機関の協働による包括的支援)、参加支援、地域づくりの3つの機能を一体的に実施

住民に身近な圏域

(1) 地域の様々な相談の受け止め・地域づくり

◆地域の様々な相談を包括的に受け止める場の確保

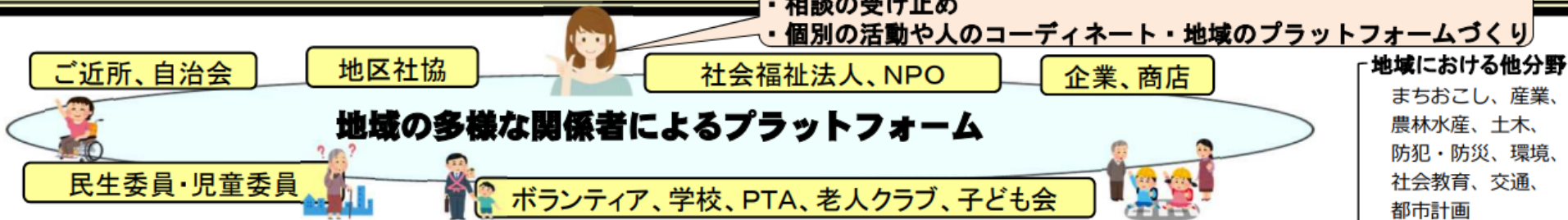
- 地域住民ボランティア、地区社協、市区町村社協の地区担当、NPO法人等
- 地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業等

新

▶地域づくり(個別分野の地域づくり関連の事業と連携し実施)

※ 自治体内の関係部局や現行の事業受託団体間での協議・調整を行い、新たな事業計画を立てた上で事業を試行するといった立ち上げ的事业(取組例)地域の多様な関係者によるプラットフォームの形成・運営

- ・相談の受け止め
- ・個別の活動や人のコーディネート・地域のプラットフォームづくり



市町村域等

(2) 多機関の協働による包括的支援・参加支援

◆多機関の協働による包括的支援

- 複合化・複雑化した課題等に寄り添い的確に対応するため、各制度ごとの相談支援機関の総合的なコーディネート等を行う相談支援包括化推進員を配置し、チームとして包括的・総合的な相談体制を構築

新

◆参加支援

- 相談の中で明らかとなった既存の支援制度ではカバーされないニーズに対し、就労支援、居住支援等を実施
(取組例)生活困窮者の就労体験に、経済的な困窮状態にない世帯のひきこもり状態にある者を受け入れる取り組み



多様な主体による生活支援サービスの重層的な提供

○高齢者の在宅生活を支えるため、ボランティア、NPO、民間企業、社会福祉法人等の多様な事業主体による重層的な生活支援サービスの提供体制の構築を支援



- ・介護支援ボランティアポイント等を組み込んだ地域の自助・互助の好取組を全国展開
- ・「生涯現役コーディネーター（仮称）」の配置や協議体の設置などに対する支援



出典：厚生労働省「多様な主体による生活支援サービスの重層的な提供」

どうして地域での支え合い活動が重要なのか

(1) 私たちは地域の中で生活している

(2) 地域の中には様々な理由で生きにくい環境の中で生活している人が存在する。

(3) 支え合うことで、その人の暮らしが豊かになる。

(4) 支える／支えられる の関係性を超えていく

- 当たり前と思える環境をつくる。
- 意識の変革

地域での支え合い活動のエリアと活動例

エリア	活動例
隣保	小地域住民座談会・見守り活動、家事援助、ふれあい会食会、ゴミだしサービス、個別援助活動
集落・町内会・自治会	小地域住民座談会、福祉講座等の学習会、福祉防災マップ作り、一人暮らし高齢者のつどい、ふれあい会食会、ふれあいサロン、認知症予防教室・健康教室等の予防活動、ゴミだしサービス、外出介助、個別援助活動
小学校区	地区福祉大会、リーダー研修、リーダー連絡会
全町村域	福祉大会、啓発パンフレット、地域間の小地域福祉組織の交流会、小地域活動推進マニュアルの発行など

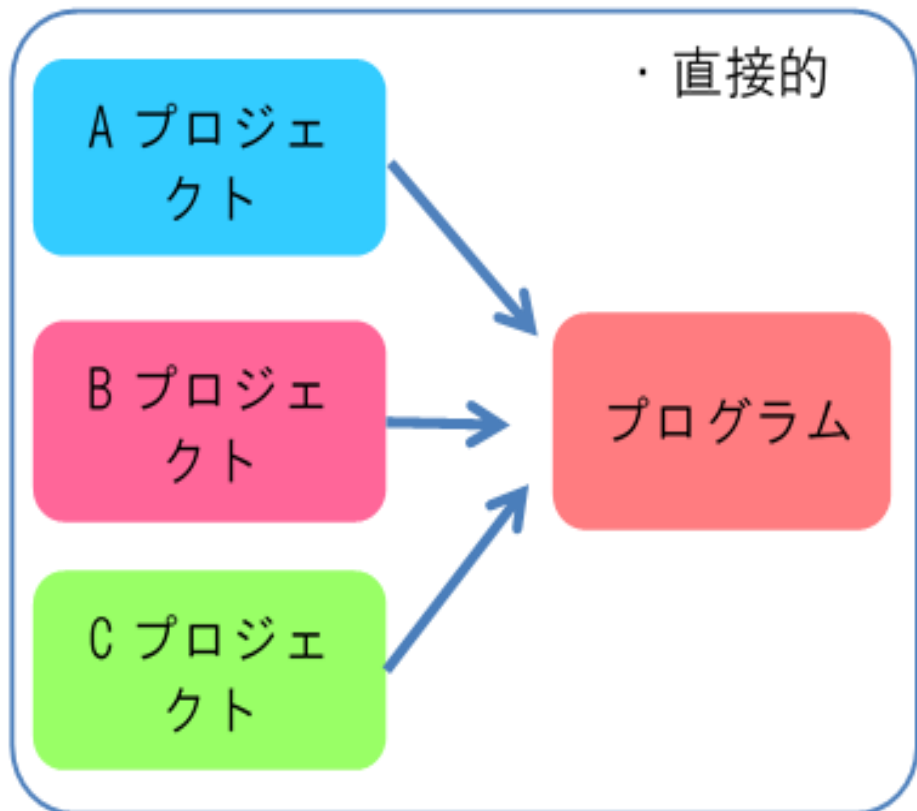
自主性と主体性の違い

主体性	<p>何をやるかは決まっていない状況でも自分で考えて、判断し行動すること</p> <p>例) 支え合いをなぜ行うことが必要なのかを考え、場合によっては新たな活動を加えながら支え合い活動を行う</p>
自主性	<p>単純に「やるべきこと」は明確になっていて、その行動を人に言われる前に率先して自らやること</p> <p>例) 支え合いをすることが目的化する</p>

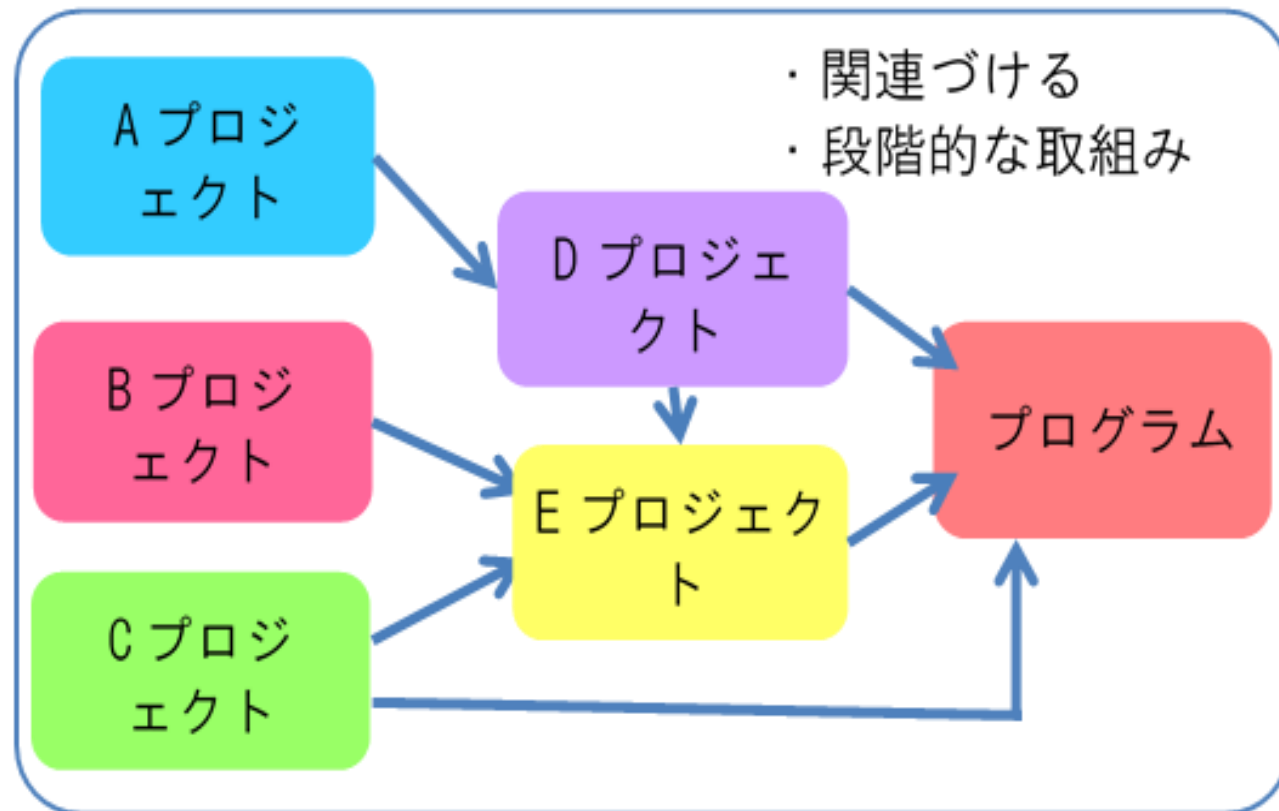
- 主体性を形成するための支援が
専門職（地域へ働きかける社会福祉士）には求められます。

様々な事業・活動がかかわりながら地域福祉活動が展開されるイメージ図

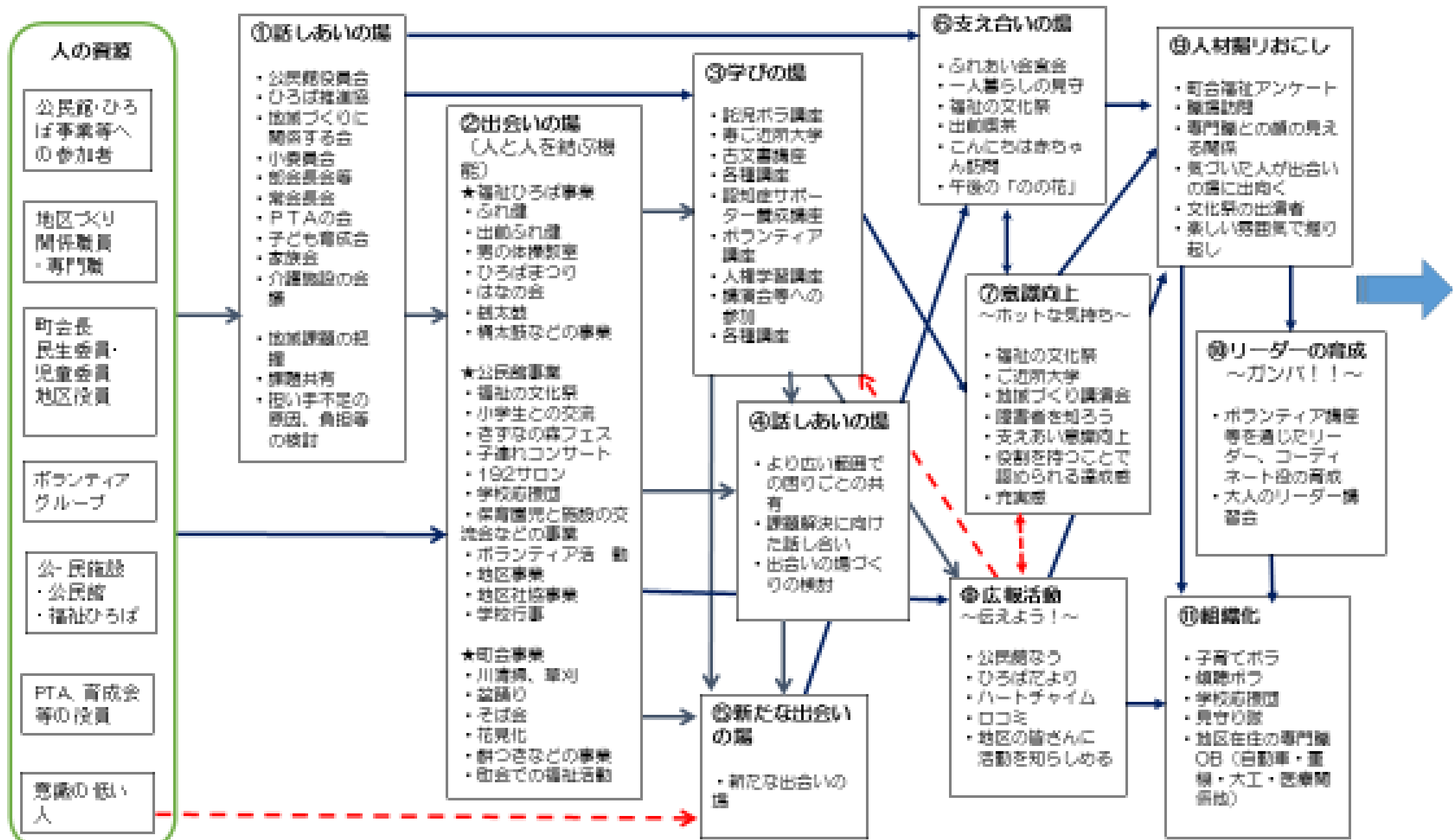
[従来の視点]



[地域福祉サービスの視点]



◇A地区の5ヵ年計画（地区版地域福祉活動計画の全体像）



関わりあい 支えあおう 私たちの地域ひろば
 誰もが地域で 安心して暮らしているために

手段と目的をはき違えると（サロンの場合）

	目的	手段
きっかけ	社協から地域の中で集まれるような場を作ってみませんか？ →【サロン開設】（外側から操作対象化）	
社協の対応（働きかけ）	【毎年の繰り返し】 補助金申請・レクリエーション・〇〇講師等での指導（助言） （外側から操作対象化）	【コミュニティワークのプロセス】 住民「最近参加されない人がいるんだけど」 社協「では訪問してみませんか？」 →【住民で訪問活動を展開】
数年後の変化	毎年同じことの繰り返し （外側から操作対象化）	集合型サロン・外出型サロン + 住民の訪問（見守り）活動 + 買い物支援 + 移動支援 etc
突発的事象が発生した場合	住民「コロナだから仕方ないね..」 社協「そうですね。市も自粛を呼び掛けていますし。コロナが落ち着いたらまた再開しましょうよ」 →【何も進展しない】	住民「コロナだけど、何かできることがあるんじゃないか？」 社協「では一緒に考えませんか？」 →【訪問型配食 + 見守り】 【集まれる方法を探る（感染症対策）】 【スタンプラリー】 【計画策定】 【ささえあいマップ見直し】 exc

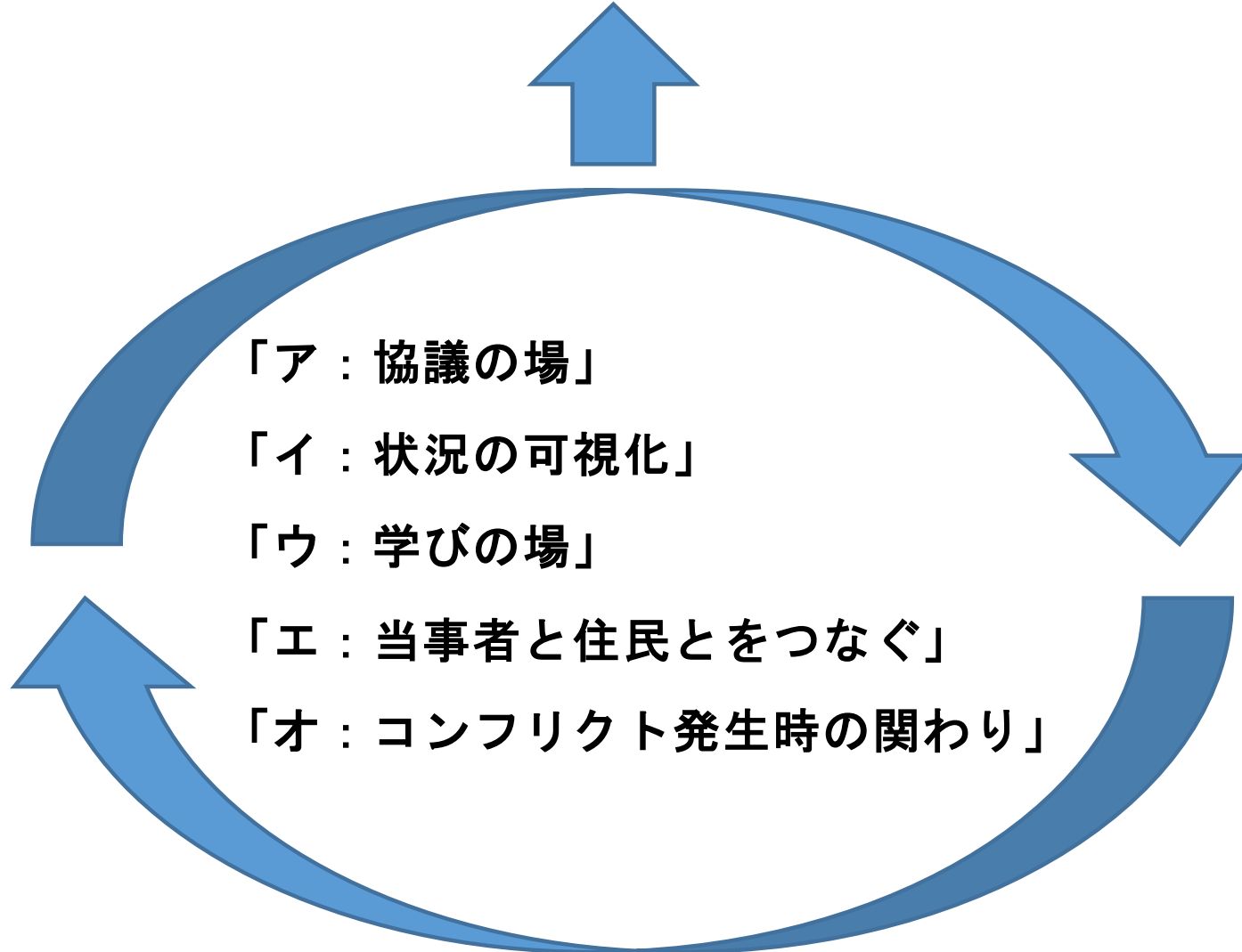
【無責任な態度】

- 地域の活動だから住民の皆さんで・・・
- コロナで住民の支えあいが希薄化していて・・・
- 社会資源が少ないから何もできなくて・・・
- 計画を策定したけど実行しない
 - 住民（県民）も策定に参画したのではないの？
- 「忙しい」という便利な言葉
 - 「忙しい」とさえいえば免れられる？
 - やるべきことができない人はもはや社協にいる必要はないのでは？

3. 主体が促進するための専門職による支援（働きかけ）

5つの要素	要素の説明
協議の場	地域の中で様々な人たちによる話し合いの場を設ける。
状況の可視化	地域の特徴、強みや課題など関係者に分かりやすいよう見えるようにする（図式化・構造化・まとめる等）。
学びの場	学習会や活動を通じて学ぶ機会を設ける。
当事者と住民とをつなぐ	地域の中で生きづらさを抱えている当事者（住民）と地域住民とをつなぐ。
コンフリクト発生時の関わり	地域の中で発生する様々な対立（いざこざ）に対して、専門職として関わっていく（見て見ぬふりをしない）。

住民の主体形成促進



A: 小岩井地区への働きかけ(滝沢市社協)

• 小岩井自治会の概要

- 市の西南端にあり北部には農場，中心域は区画整理された水田が広がっている。南部はJR線の駅があり盛岡市へのアクセスもよく住宅化が進んでいる。その一方で，市役所への公共交通は路線バスのみで，その本数も1日2往復と少ない。
- 世帯数は957世帯，人口は2147名(2021年8月末現在)。

A-(1) 働きかけの開始(2015~2017年度)

- ゆいづくり事業への取り組み(2005年)
 - 社協の事業で地区を指定
 - ①ゆいづくりリーダーの選任, ②地区福祉推進組織の設置, ③支えあいマップの作製, ④地区福祉座談会の開催等
 - 特に社協との深いかかわりはない(毎年の書類作成くらい)。
- 福祉マップづくり(2013年)
 - 住宅地図を用いて要援護者や気になる人を色で表示
 - その後特に動きはない。
- スノーバスターズの組織化および活動の展開(2016~)
 - 活動場面に同席(観察)
 - 住民と中学生との会議に同席



A-(2) 主体の促進(2018~2019年度)

- 班長を対象とした住民ワークショップの実施(2018)
 - 福祉マップの更新が課題としてあげられる
- **支えあいマップづくり(2018~2019)**
 - 説明会の実施(自治会役員→ゆいづくり会議)
 - 住民情報を共有することに抵抗感を示す人も
 - 「防災」を切り口にマップ作りを行う
 - 11の小地域にわけてマップづくりを行う
 - 住民自身が住民情報を共有することの意義を学ぶ
- **ボランティアの会組織化に向けた検討(2019)**
 - 自治会長が以前から抱いていた問題意識
 - 移動問題(公共交通)
 - 関係者で協議継続(社協と生活支援Coも協議に同席)



A-(3) 活動の拡がり(2020年度～)

- ボランティアの会組織化および活動の展開(2020～)
 - 移送サービス+家事援助サービス
 - 会員相互による互助組織
- 住民間での会の活動に関するコンフリクトにおける対応(2020)
 - ボランティアの会実施における住民間の軋轢への対応
 - 論点の整理、疲弊している活動者への支持的態度
 - 住民活動者の中から課題の調整役を担う人
- 支えあいマップの更新(2021以降)
 - ボランティアの会活動を通じて得た情報も更新に反映
- コロナ禍での新たな住民主体活動の拡がり(2020～)
 - スタンプラリー、子ども寺子屋etc

A-(4) 実践の振り返り

年度	キーワード	主体促進の5要素					取組の主体	主な出来事や取り組み
		a	b	c	d	e		
		協	見	学	当	コ		
2015～ 2017	働きかけの開始						社福士	地区の中に福祉を話し合う場を設ける。
							住民 ≧ 社福士	スノーバスターズの組織化および活動の展開
							社福士 > 住民	福祉マップづくり
2018～ 2019	主体の促進						社福士 > 住民	班長を対象とした住民ワークショップの実施
							住民 = 社福士	支えあいマップづくり
							住民 ≧ 社福士	ボランティアの会組織化に向けた検討と話し合い
2020～	活動の拡がり						住民	ボランティアの会組織化および活動の展開
							住民 ≧ 社福祉	住民間での会の活動に関する対立場面での対応
							住民 ≧ 社福士	支えあいマップの更新
							住民	コロナ禍での新たな住民主体活動の拡がり

「a：協議の場」 「b：状況の可視化」 「c：学びの場」 「d：当事者と住民とをつなぐ」
「e：コンフリクト発生時の関わり」

小岩井地区実践事例からみえてきたこと

—地域へ働きかける専門職の役割とは

(1) 主体形成の5要素の変化

① 働きかけの開始

- 各要素が重なり合うことはない（単発）

② 主体の促進

- 特に「協議の場」「状況の可視化」「学びの場」が関連しながら実践が行われている。

③ 活動の拡がり

- 各要素が関連しあいながら実践が行われている。
- 特に「当事者と住民とをつなぐ」が実践のなかで多くなっている。

A：小岩井地区実践事例からみえてきたこと

—地域へ働きかける専門職の役割とは

(2)「当事者と住民とをつなぐ」ことが住民の主体が促進していくうえで重要

- 自分ごととして引き寄せる
- 専門職として両者と信頼関係を構築しておく

(3)「コンフリクト発生時の関わり」

- 「地域の問題だから地域で話し合ってください」という言葉で片づけない（専門職として「対立」に向き合っている）。

(4)長期的な関わりを地域ともつ

- 場合によっては10年以上その地域と関わっていく。

B: 山形市3町内会への働きかけ(ケアセンター)

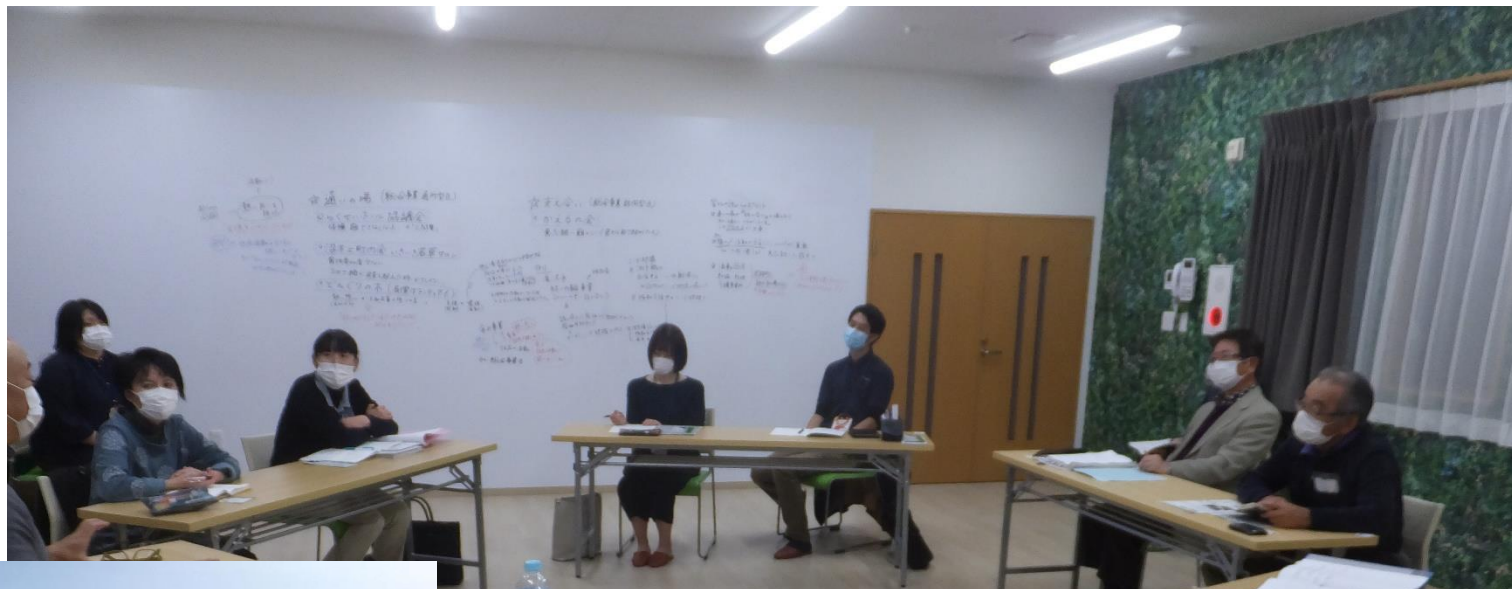
- 新たな組織基盤を作り上げる
- あかねヶ丘ケアセンターは医療法人社団が運営している事業所であり、山形市南西部に位置する地区に所在している。ケアセンターでは、介護保険事業である通所介護、認知症対応型通所介護、居宅介護支援を行っている。
- 医療法人社団が運営している認知症対応型共同生活介護(以下、「グループホーム」)の場所を移転する際、地域貢献の一つとしてグループホームに併設する住民との交流を目的とした施設も併せて建設することになった。

B-(1) 働きかけの開始(2015～2017年度)

- ケアセンターによる南沼原地区内3町内会への第1回説明会(2017)
 - 担当者の思いを熱量込めて説明
 - **大失敗に終わる** + 住民側(何か裏があるんじゃないか)
- 3町内会住民との話し合い(第2回説明会)(2017)
 - 佐藤が実演する
 - 参加者(町内会長・民生委員ほか)の声を聴くことに徹する
 - 様々なアイデアが住民から出される
 - **出された声をホワイトボードに書き込み整理**
 - **グループ化・関係性を線等で示す** → 住民に確認
- 3町内会住民との話し合い(第3回説明会以降)(2017)
 - 3社会福祉士(ケアセンター、地域包括、市社協生活支援Co)で協力進行

B-(2) 主体の促進(2018~2019年度)

- 「協議会」の組織化(2018)
- 「らくせいホール協議会」と名称変更(2018)
 - 協議会メンバー(住民有志)で決定
 - 運営も協議会で行う
 - 書類、規約、予約等管理もすべて協議会が主体
- 「通所型サービスB」申請および実施(2018)
 - ホールへの移送サービスも実施
- 「らくせいホール」開所式・オープニングイベントの企画・実施(2018)
 - 市内大学生も参画しワークショップ手法を用いてイベント企画
- らくせいホール利用および活動の実施, 定例会開催(2019)
 - ホワイトボードを活用した内容の可視化+委員スマホで撮影
 - ホールの壁をホワイトボードに







B-(3) 活動の拡がり(2020年度～)

- グループホーム入居者との交流促進(2020)
 - 住民(ホール)⇔入居者(グループホーム)の行き来
- コロナ禍での活動方法の変更(2020～)
 - 少人数でのホール利用
 - DVDを活用した講座の企画・実施
 - ICT活用(オンライン会議や企画、LINEの活用)
- 住民では解決できない問題や課題の発生, 住民間の軋轢への対応(2020～)
 - 3社会福祉士で協力・分担
 - 協議会での話し合いの経緯の説明
 - 住民同士で何かしらの判断に必要な情報の提供

〇市の補助金申請について
結 → 3名
南 → 1名
10月に菅田の人間塾に
参加した人リスト
実施済

検温計あり
飲食物は各自
+10名制限
+1時間
各町内会へ
人数把握方法
は町内会に
まかす
菅田
町内会へ
対策を促す
町内会へ

☆12月の活動
12月は...
曜日...
...
菅田

安全に活動するには?
マスクは着用
↳ コーナー用のマスクがある
(お持ち)
対策と月謝は...
人数制限 → 町内会
町内会へ
毎週 白子体操実施
対策として...
+検査 実施
+回数 減らす

〇市について
和 (60名) OK
Good
⑤
1/10 (10) 予約
会場 (特設会場) 可
0 音声カフ
@DVD

今後について
☆ 実施形式ア・ケ・ト・ノリ
① 白子体操
② 音声カフ
③ DVD
④ 10人以内の会場 (100名以内)?
音声カフは難いから
三町内会合同にするの
町内会へ
会場は各町内会の実施、三町

1/20 (金)
南館1 人間塾「2020年版」
参加者 10名
× 1時間
飛子子...
録画...
情報発信...
町内会へ

1/2 (水)
地区内総合事務所 訪問...
4団体へ情報交換...
録画...
町内会へ



B-(4) 実践の振り返り

年度	キーワード	主体促進の5要素					取組の主体	主な出来事や取り組み
		a	b	c	d	e		
		協	見	学	当	コ		
2017	働きかけの開始						社福士	Gケアセンターによる3町内会への第1回説明会
							住民 = 研究者	3町内会住民との話し合い（第2回説明会）
							社福士3名 > 住民	3町内会住民との話し合い（第3回説明会以降）
2018～ 2019	主体の促進						住民 > 社福士3名	「協議会」の組織化
							住民 ≧ 社福士3名	「らくせいホール協議会」と名称変更
							住民 > 社福士3名	「通所型サービスB」申請および実施
							住民 = 大学生	開所式・オープニングイベントの企画・実施
							住民 ≧ 社福士3名	ホール利用および活動の実施，定例会開催
2020～	活動の拡がり						住民 ≧ 社福士3名	グループホーム入居者との交流促進
							住民 ≧ 社福士3名	コロナ禍での活動方法の変更
							住民 > 社福士3名	住民では解決できない問題や課題の発生，住民間の軋轢への対応

「a：協議の場」 「b：状況の可視化」 「c：学びの場」 「d：当事者と住民とをつなぐ」
「e：コンフリクト発生時の関わり」

B：山形市3町内会実践事例からみえてきたこと

—地域へ働きかける専門職の役割とは

(1) 主体形成の5要素の変化

① 働きかけの開始

- 「協議の場」と「状況の可視化」を関連づける

• ② 主体の促進

- 特に「協議の場」「状況の可視化」「当事者と住民とをつなぐ」が関連しながら実践が行われている。

③ 活動の拡がり

- 各要素が関連しあいながら実践が行われている。

B：山形市3町内会実践事例からみえてきたこと

—地域へ働きかける専門職の役割とは

(2)「当事者と住民とをつなぐ」ことが住民の主体が促進していくうえで重要

- 自分ごととして引き寄せる
- 専門職として両者と信頼関係を構築しておく

(3)「コンフリクト発生時の関わり」

- 「地域の問題だから地域で話し合ってください」という言葉で片づけない（専門職として「対立」に向き合っている）。

(4) 所属の異なる専門職（社会福祉士）の連携と役割分担

- その“人となり”をうまく活かした役割分担。

【両事例から】

地域へ働きかける際のポイントは何ですか？

4. 県地域福祉支援計画を踏まえた市町村支援

- どのような支援が考えられるか？

市町村への支援に関する留意事項

- 市町村（あるいはそれぞれの地域）の成り立ちの違いを理解する。
 - 画一的に支援しない
 - ✖ 「指導」 ○ 「助言」 ○ 「協働」
- 協議と合意形成
 - 物事は1回の協議で決まらない（時間がかかる）。
- 「主体」は市町村行政にある
 - 主体が促進するような支援（働きかけ）

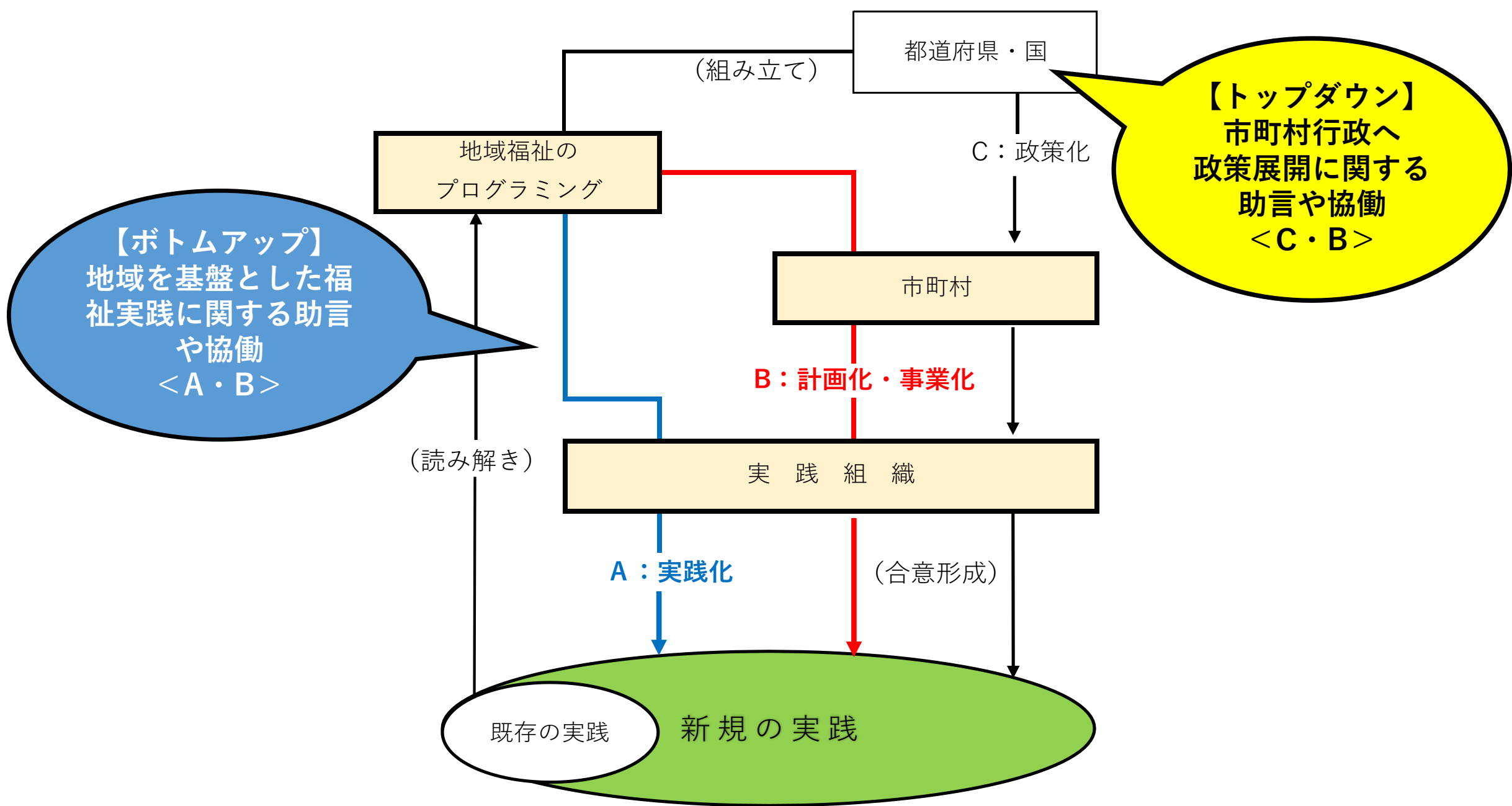


図1 ボトムアップ型の地域福祉推進

・あなたは**所属先の立場**として、どのような支援をができますか(あなたは**専門職**として何がができますか)？

参考資料

- 事例A 滝沢市小岩井地区と社協との実践事例
- 事例B らくせいホール協議会とあかねヶ丘ケアセンター社愛福祉士との実践事例
 - 3町内会＋ケアセンター＋地域包括支援センター（社会福祉士）＋市社協（生活支援Co）