




第25回 厚生政策セミナー

地域での支え合いを どうするか ~単身世帯の増加を背景に~



日本は今後、少子高齢化とともに単身世帯化が進みます。
世帯の縮小は、日々の生活の営みに支障が生じた際の生活支援の拡大を
必要とします。そして、その担い手も必要となります。

今回の厚生政策セミナーでは、ケアの担い手や支え合いの形について、
政策と現場の現状・課題を確認し、
今後の地域共生社会の構築のあるべき方向性について議論していきます。



目次

・ 泉田 信行	「趣旨説明」	.....	1
・ 沼田 雅充	「フキデチヨウ文庫の活動」	.....	1 1
・ 八木 明恵	「社協から見た近江八幡おやじ連の活動」	.....	1 2
・ 菅野 道生	「地域における『分野を問わない相談窓口』に寄せられる 相談内容と対応の特徴 一通所介護施設における事例から」	.....	4 0
・ 阪東 美智子	「住民主体組織の活動と専門職の関わり」	.....	6 5
・ 石井 義恭	「地域共生社会の実現に向けた政策の動向」	.....	8 8

第25回厚生政策セミナー

『地域での支え合いをどうするかー単身世帯の増加を背景にー』

2021年2月1日13:00-16:30

趣旨説明

泉田信行(国立社会保障・人口問題研究所)

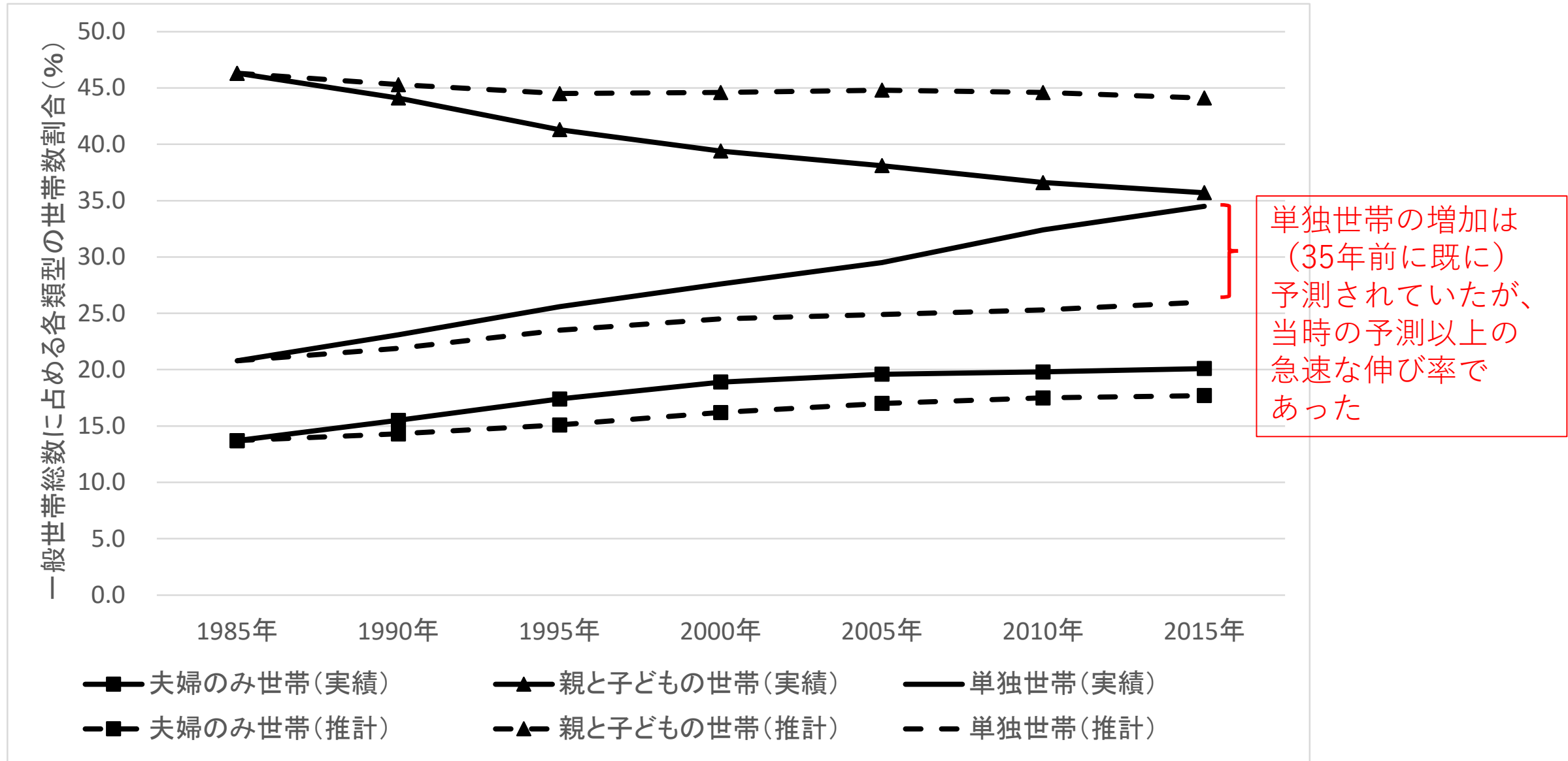
本日のセミナーの背景と問題意識

- 「日本の世帯数の将来推計」(全国推計; 2018年推計)によれば、2040年には、「単独」世帯は39.3%、「ひとり親と子」は9.7%、65歳以上男性の独居率は20.8%と大きく高まる。
- 世帯サイズの縮小は、日々の生活の営みに支障(生活困難)が生じた場合に、外的な資源の導入によって解決を図る範囲が拡大することを含意。
- これらの生活困難(生活支援ニーズ)の中には、公的な制度のサービスによって対応されているものもあるが、公的な制度の外側にある生活支援ニーズの対応にあたってはケアとその担い手をどうしていくかを考える必要がある。

【本日の厚生政策セミナーのテーマ】

- 公的な制度の外側にある支援ニーズの増大に対して、何をどこまでどのように支援するのかを勘案しつつ、ケアの担い手や支え合いの形をどうしていくのか。政策と現場の現状・課題を確認し、今後の地域共生社会の構築のあるべき方向性について議論していく。

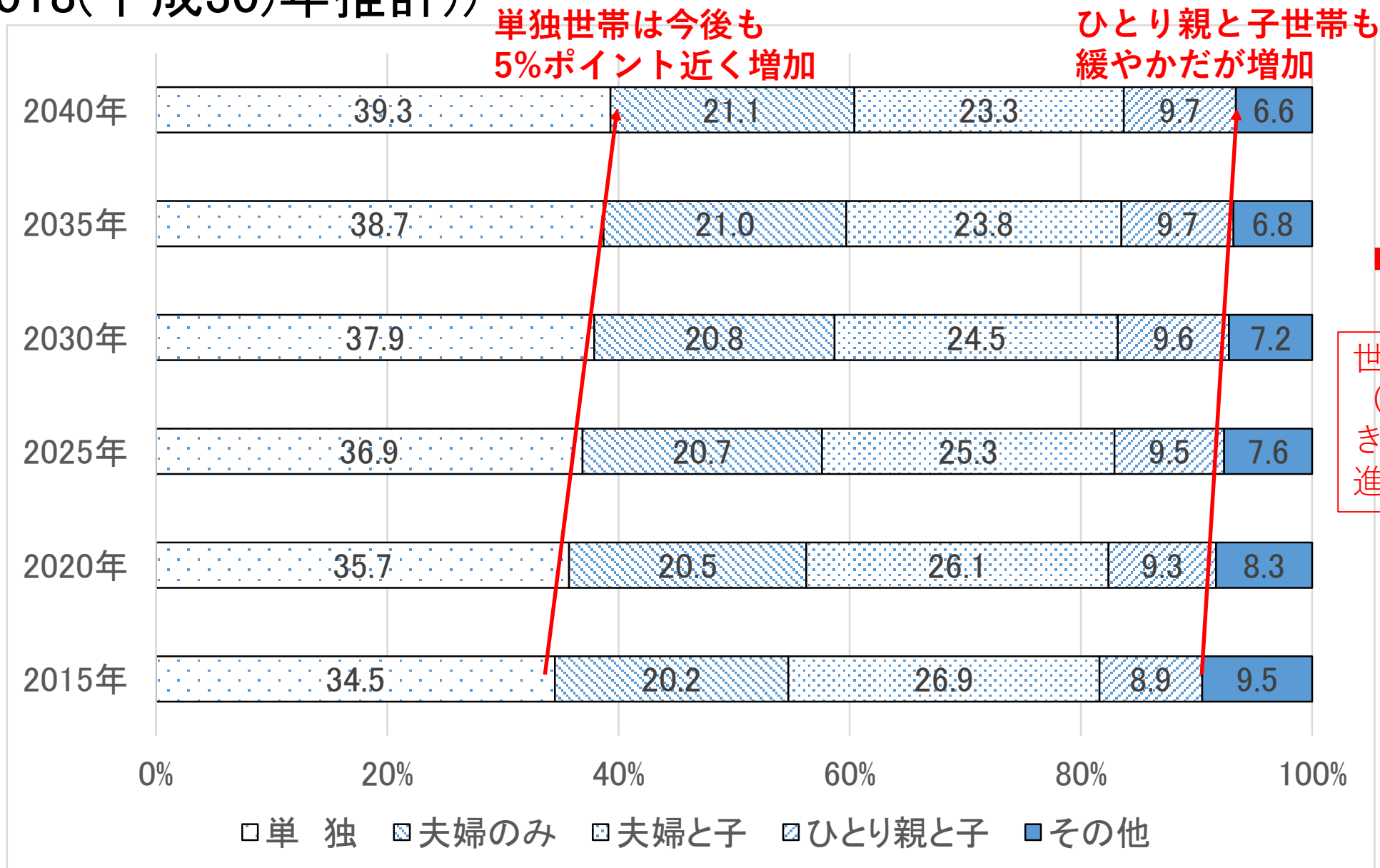
世帯類型別の一般世帯数割合(実績・87年推計)の推移(1985年～2015年)



出所:実績値は総務省統計局『国勢調査』各年.

推計値は国立社会保障・人口問題研究所(1987)『わが国世帯数の将来推計(試算)－昭和60～100年－ 昭和62年10月推計』

世帯の家族類型別一般世帯数(『日本の世帯数の将来推計(全国推計)』 (2018(平成30)年推計))

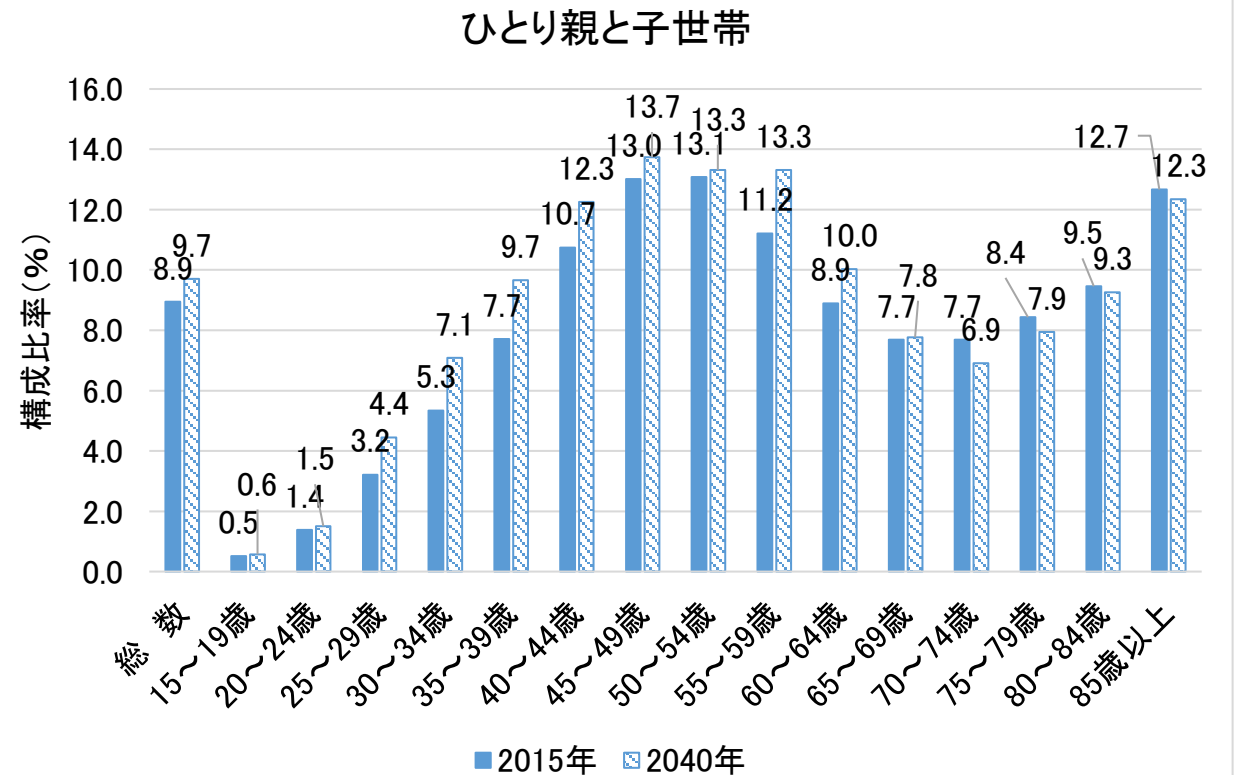
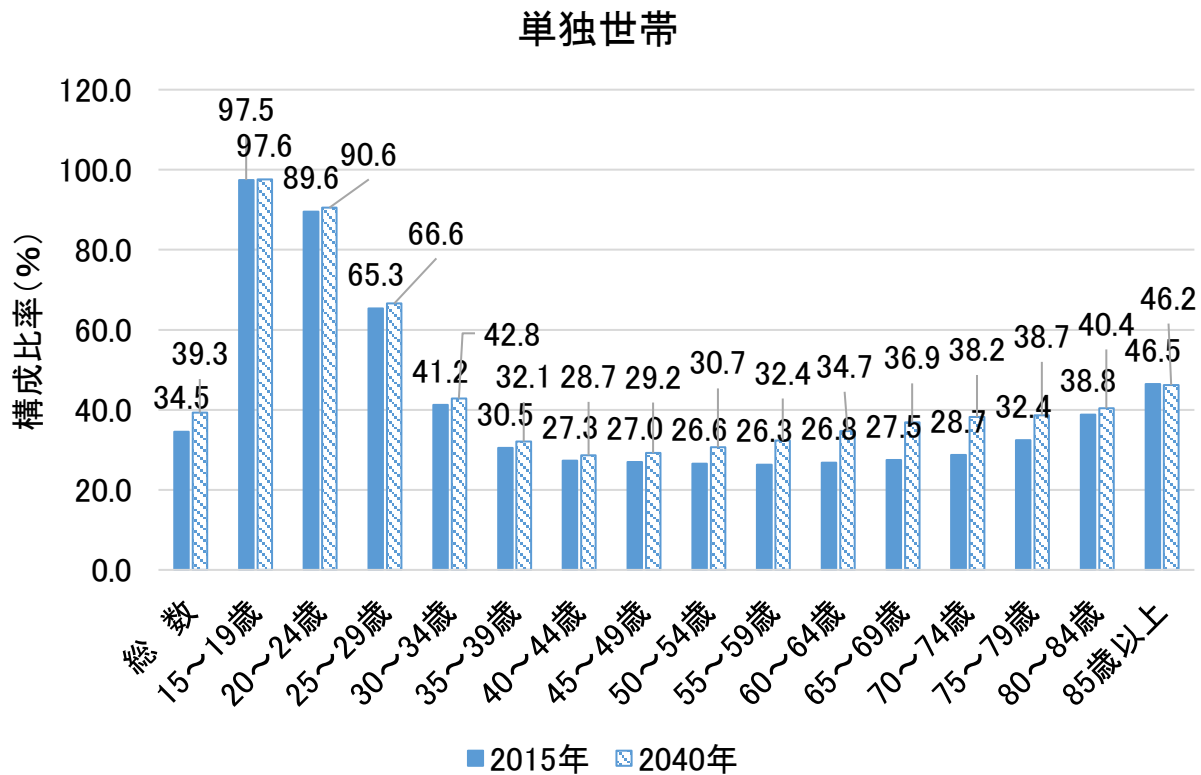


世帯構造の変容は
(これまでも進んできて) 今後も更に進む。

出所：前ページに同じ。

<http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/t-page.asp>

各年齢階層における単身世帯・ひとり親と子世帯の増加



➡ 世帯構造の変化は特定の年齢階層（例えば高齢層）のみのものではない。

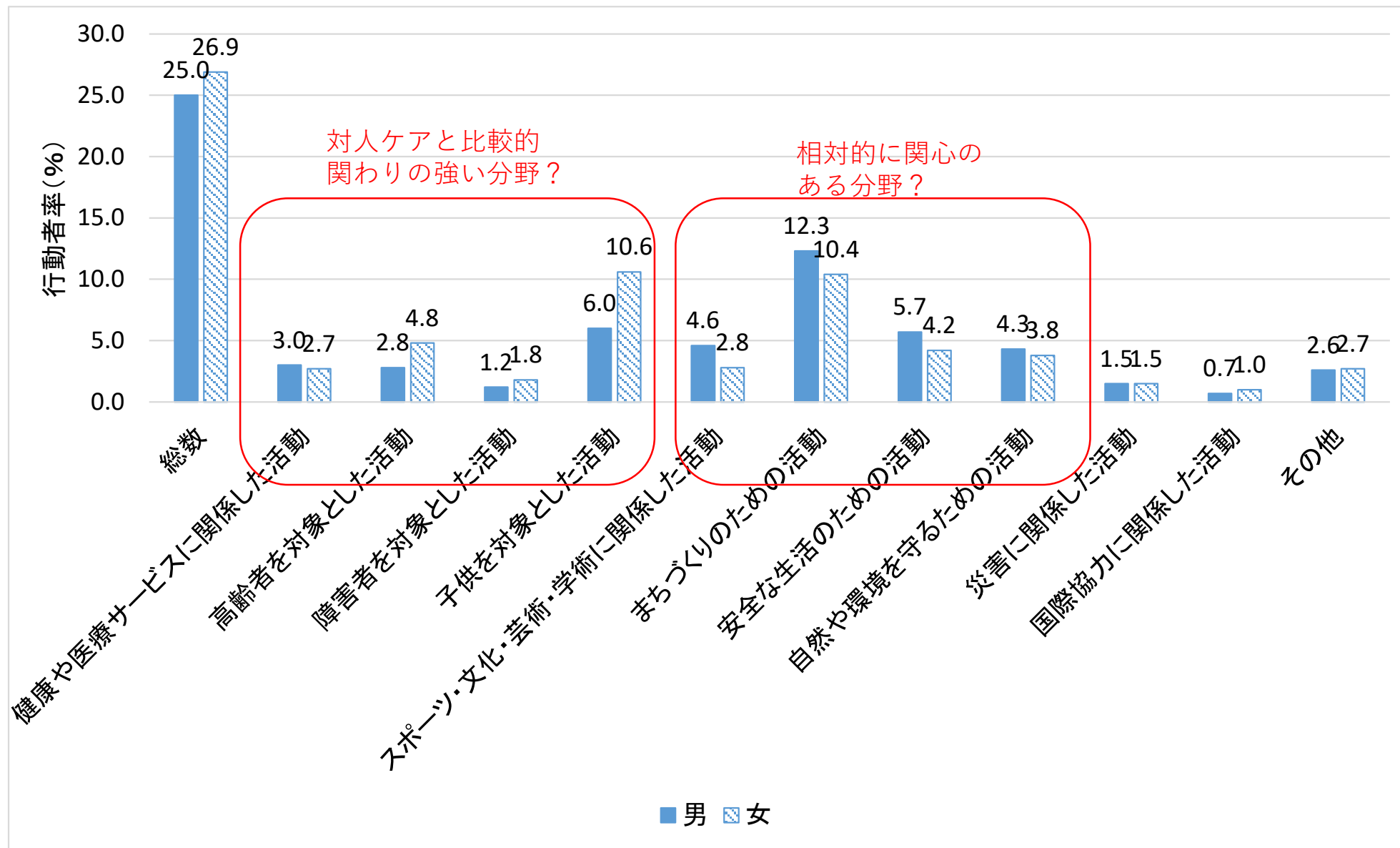
単独(小規模)世帯における生活課題に関連する研究(例示)

- 齊藤(2018): (独居を含む)高齢者の社会孤立の現状・要因や帰結について検討
- 藤森(2016): 親と同居する中年未婚者の親亡き後のリスク
- 藤森(2017): 単身世帯に高い貧困リスクがある場合、単身世帯増加に伴う生活支援ニーズを市場的に(=自己資金によりサービスを購入することを通じて)解決することは困難である可能性 ⇒ 「自助努力のための条件整備」
- 藤森(2019): 中年未婚者の分析 ⇒ 地域における相談窓口や交流の場の拡充、就労支援策の強化、短時間労働者への厚生年金の適用拡大、介護保険制度の充実、教育費・住宅費の公的支援の強化の必要性を指摘
- 竹沢(2020): 生活支援ニーズに性差を含む多様性が存在する可能性、その一部が市場的に解決されている可能性を指摘

社会的な課題としてどのように解決を図っているか、図っていくか

- 国レベルの公的な制度として対応すべきか？
 - 福祉国家とフレキシビリティの矛盾(武川 1999, p.196)
 - 多様な生活課題に対して、公的な給付システムでの対応はそぐうか ⇒ 公的関与(給付・規制・規定)をどこまですべきか
- 対応されているケース(対象者・内容)、対応されていないケース
 - 潜在的対象者・課題内容の把握
 - 専門職が制度外でも関わるケースも
 - ⇒ 人口減少(専門職確保難)の時代に、専門職は制度外の支援にどこまで関わるべきか？
- 潜在的対象者増に対して、相談・支援の人的資源は確保し得るのか？
 - 単身世帯数の増加を見据えた(政策的)対応の必要性
 - ボランティアについては、関心を持つ分野と対人ケアの分野がややずれていることをどのように考えるのか(次ページ参照)

性別ボランティア活動の種類別行動者率(2016年;複数回答)



本日のこの後の展開: パネルディスカッション前に5人からの報告

- 沼田雅充氏(一般社団法人しあわせ計画舎代表)「フキデチヨウ文庫の活動」
- 八木明恵氏(近江八幡市社会福祉協議会)「社協から見た近江八幡おやじ連の活動」
- 菅野道生氏(岩手県立大学)「地域における『分野を問わない相談窓口』に寄せられる相談内容と対応の特徴ー通所介護施設における事例からー」
- 阪東美智子氏(国立保健医療科学院)「住民主体組織の活動と専門職の関わり」
- 石井義恭氏(社会・援護局地域福祉課)「地域共生社会の実現に向けた政策の動向」

参考文献

- 国立社会保障・人口問題研究所(1987)『わが国世帯数の将来推計(試算)－昭和60～100年－ 昭和62年10月推計』.
- 国立社会保障・人口問題研究所(2018)『日本の世帯数の将来推計(全国推計) 2018(平成30)年推計』
- 斉藤雅茂(2018)『高齢者の社会的孤立と地域福祉 計量的アプローチによる測定・評価・予防策』明石書店.
- 武川正吾(1999)『社会政策の中の現代 福祉国家と福祉社会』東京大学出版会.
- 竹沢純子(2020)「高齢者世帯における生活支援等サービスとその関連支出－世帯構成と要介護・要支援認定の有無に着目した分析－」令和元年度厚生労働行政推進調査事業費補助金(厚生労働科学特別研究事業)「世帯構造の変化が社会保障に与える影響の分析研究」分担研究報告書.
- 藤森克彦(2016)「中年未婚者の生活実態と老後リスクについて 「親などと同居する2人以上世帯」と「単身世帯」からの分析」『年金研究』No.3,pp.78-111.
- 藤森克彦(2017)『単身急増社会の希望 支え合う社会を構築するために』日本経済新聞出版社.
- 藤森克彦(2019)「中年層の単身世帯が抱える生活上のリスクと求められる対策」『家族社会学研究』第31巻第2号No.3,pp.172-189.

第25回厚生政策セミナー「地域での支え合いをどうするかー単身世帯の増加を背景にー」

フキデチ ヨウ文庫の活動

※当日の報告をご覧ください。

沼田 雅充（一般社団法人しあわせ計画舎 代表）

「退職男性向け講座」開始15周年・「近江八幡おやじ連」結成10周年
記念誌

おやじ達の 青春物語

The Second Youth Stories of Retired Old Men



第二の人生は、地域とともに！

要文化的景観全国第一号の《水郷》と《近江商人》ゆかりのまち・近江八幡で
まれた25団体・350人の地域連携ネット「おやじ連」、15年間のあゆみ。

社協からみた 近江八幡おやじ連の活動

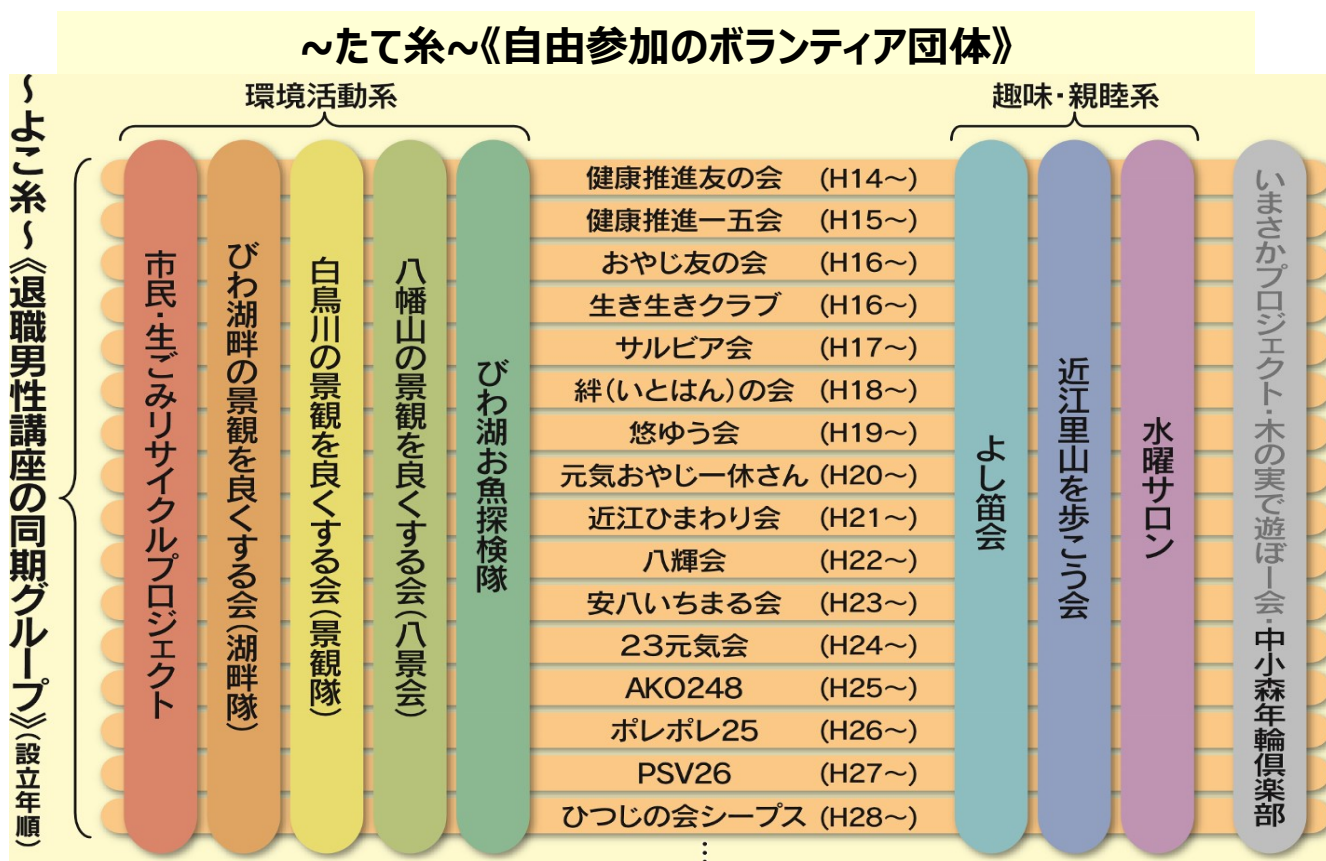
～その軌跡とこれから～

お伝えしたいこと

- ①おやじ連の活動の紹介
- ②おやじ連の直面する課題と外部からのニーズ
- ③おやじ連の活動の意味

○退職後男性がどのように地域の第一歩を踏み出したのか

近江八幡おやし連のネットワーク



○ネットワークのヨコ糸「退職後男性講座の同期グループ」とタテ糸「自由参加のボランティア団体」

○安八いちまる会（平成23年）を境に世代間の感覚の違い

「何にも居場所がないから作ろう」から、「やりたいことから探す」世代へ

近江八幡おやし連の成り立ち

- 近江八幡市健康推進課「中高年の健康講座、男の料理教室」からスタート
- 当時在宅介護支援センターに寄せられた「退職後の男性がいったん家に定着すると出られなくなる、複合的にアルコール依存、身体機能低下がみられるようになった」という家族や地域からの相談⇒閉じこもる前に地域に出てもらおう予防対策の事業
- 58歳から65歳までの男性にDM これまで市役所に縁がなかった男性たちの手に直接届くように
- 年間20～35人が講座を受講（料理教室、市内歴史巡り、特産物「麩」の製造工場体験、そばうち）
- 現役時代の役職などは一切出さない。「横並び」のルール
- 退職後何もすることがない、地域に仲間を作りたいという「当事者性」
- 毎年の講座の積み上げの中で取りまとめをする人が出て、連合体となる
- 平成29年から社会福祉協議会が講座を引き継ぐ

おやし連の属性（平成30年3月時点）

- メンバーの年齢は65歳～74歳が約7割
75歳～79歳が約2割。
- 新興住宅地に居住している人が約7割
- 一人暮らし、夫婦二人のみ世帯が約7割
- 暮らし向きは、「心配ない」と感じている人の割合が87%
経済的に大きく困っていない人の割合が高い。
(参考:平成24年度高齢社会白書による調査では71.0%)

○退職後男性がどのように地域の第一歩を踏み出したのか

やっぱり「楽しい」から始まる！ おやし連の3つのモットー

今日行く
(ところがある)

今日用 (がある)

そこに仲間がいる

- 今日一日どうやって過ごそうかという同じ思いの仲間と講座で知り合って活動をスタートさせました。これで今日一日過ごせると喜んでいきます。家にいたら何もせずに一日終わります。ここにきて活動をするのが生活のアクセントになります。
- 気が付いたら、月に3～4回グループのメンバーに会っています。遊んでばかりだけど濃密です。定年後地元で遊ぶ仲間がいる喜びを感じながら生きています。仲間がいることの喜びを伝えていきたいです。
- おやし連活動の魅力は「情報」。あそこに行けばどこの誰がどうしているか、どのゴルフ場が安いとか、病気を乗り越えた話とか、知りたい生の情報が見つかる。それがものすごくプラス。

5

○退職後男性がどのように地域の第一歩を踏み出したのか

ネットワークのヨコ糸、退職後男性講座の同期グループ①

「居場所」を起点に



- 男性にとって立場を外して集まれる場は大事。現役時代の職業などしがらみからフリーなのが良い。本音が出るし、好きなことが言える。ここにいれば気持ちがいいということ。
- 毎月の料理教室には来てよ！仲間同士でこの場を作り上げた関係性を大事にしていこう。

○退職後男性がどのように地域の第一歩を踏み出したのか

ネットワークのヨコ糸、退職後男性講座の同期グループ②

料理教室ってミラクル！

「目的があって来ている」ことがポイント！
おしゃべりだけで花が咲く女性のサロンとの違い

- 最初グループを立ち上げたときに何をやろうかと考えた。みんなが共通して取り組めるボランティアはなかなか難しかった。料理教室なら同じレシピを作るという共通の目的でまとまれる。
- 料理教室はいつでもできる、雨が降ってもできる、年をとってもできる。

＜健康推進友の会料理教室の風景＞



○退職後男性がどのように地域の第一歩を踏み出したのか

ネットワークのタテ糸、自由参加のボランティア団体

誰でもいらっしやい！がタテ糸のミソ

- とにかくな、誰でもいらっしやい！や。垣根低くしてな。体力落ちてきても、道具を持ってぶらぶら歩いたらいい。この年になったら人の名前なんていちいち覚えてられへん。「やあやあ」で声かけ合えたらいい。それがつながり。

(琵琶湖畔の景観を良くする会)



デイキャンプ 飯ごう炊飯

○退職後男性がどのように地域の第一歩を踏み出したのか

ネットワークのタテ糸、自由参加のボランティア団体



同じ頂を目指す仲間と共に

- 琵琶湖に流れる源流である白鳥川を、われわれ市民の力で美しく保つ共通の頂を目指しています。
- 令和2年12月16日で発足以来14年10ヶ月で358回の活動になり、のべ10,087人（近江八幡市の人口の約12%）に活動に参加していただきました。

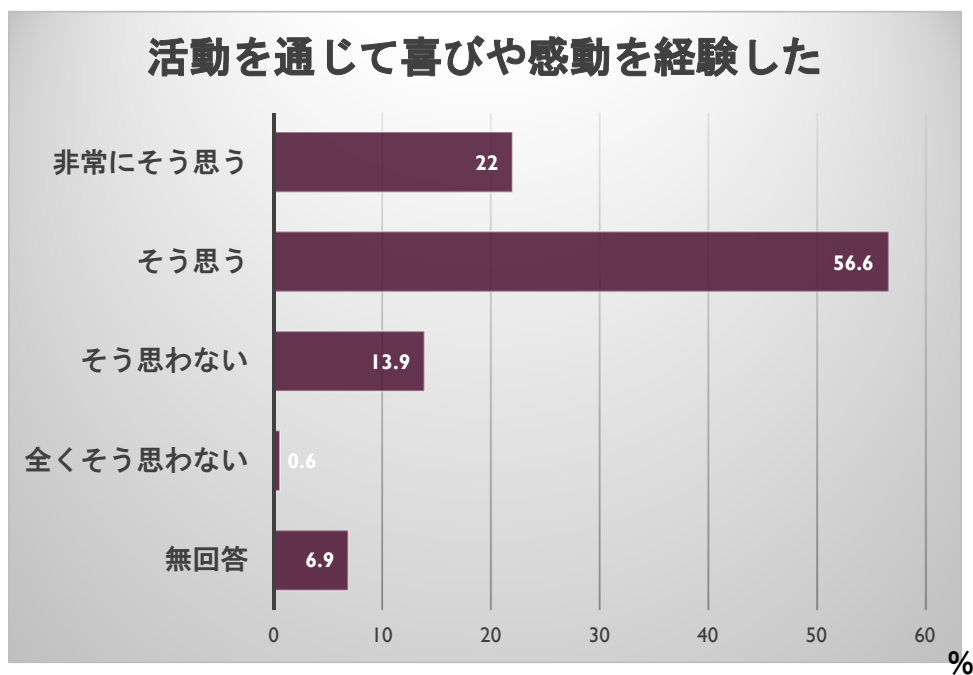
また河川敷の除草した距離は約193kmで、びわ湖一周分の距離に相当した事になります。

- 仲間でワイワイやるなかで桜ぼんぼりや羊の放牧などいろいろなアイデアが出てきて、みんなで実現してきました。市民の憩いの場を創り出す原動力は、一緒にやってきた仲間がいるからです。

（白鳥川の景観を良くする会）

○退職後男性がどのように地域の第一歩を踏み出したのか 仲間！楽しさ！そして居場所

<アンケート結果より>



おやじ喫茶の活動



平成29年実施 アンケート調査／インタビュー

○目的

- ① たんに自分の「生きがい」や「健康寿命」という当事者目線にとどめるのではなく、退職後男性の閉じこもり防止、介護予防という社会的観点から、おやじ連活動の意味を明らかにする
- ② 自らの老いを受け入れながら、この先の活動をどのようにデザインしていくか

○概要

おやじ連退職後男性15グループ、おやじ連分野別ボランティア5グループにアンケート調査を実施

6グループ及び地域コーディネーターに個別／グループインタビューを実施

調査対象	配布数	回収数	回収率	調査期間	調査方法
おやじ連 在籍者	350人	173件	49.4%	平成29年12月12日～ 平成30年1月12日	【配布】 手渡し・電子メール 【回収】手渡し・電子メール・郵便

アンケート結果から見るおやし連

健康状態や生活意欲は？

- 歩行機能、咀嚼・嚥下機能が市調査（※1）を上回るものの、疾病の割合は市調査に比べ大差ない。
- 物忘れはおやし連と市調査で大差ない
- 喫煙率はJT全国喫煙者率調査の平均より低い（※2）
- 飲酒率は国民生活基礎調査に比べ高い（※3）

（※1）平成29年3月近江八幡市実施『介護予防・日常生活圏域ニーズ調査』

（※2）JT全国喫煙者率調査 平成29年の60歳以上男性喫煙率21.2%に対しおやし連12.7%

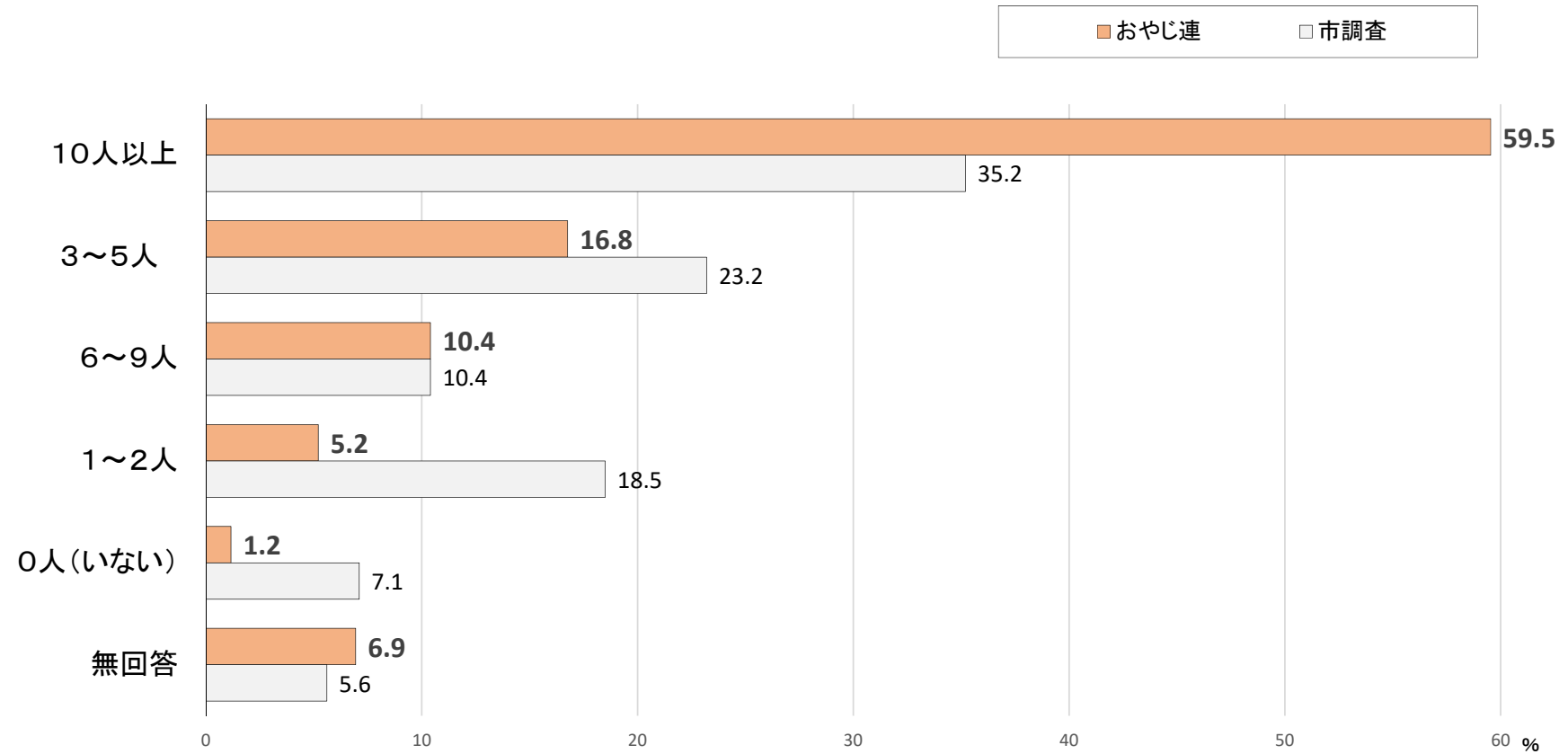
（※3）平成28年国民生活基礎調査（厚生労働省）60代男性飲酒率63.9%70代男性55.1%に対しおやし連70%

社会参加は、交友関係は？

- 友人・知人に会う頻度、出会った友人知人の人数は市調査に比べおやし連の方が高い。
- 町内会・自治会活動の参加割合はおやし連**67.6%と高い**。内閣府（H23）の調査によると60歳以上男性の自治会等参加の割合は32.9%
- 困った時の相談先として、おやし連は社協、民生委員、自治会など**身近な地域の関係者が上位を占める**。（市調査では「いない」「医療機関」が多い）

◎特に社会参加率、生活意欲、幸福感において、おやし連は市調査に比べ良好な結果でした。

問6(3)この1か月間、何人の友人・知人と会いましたか

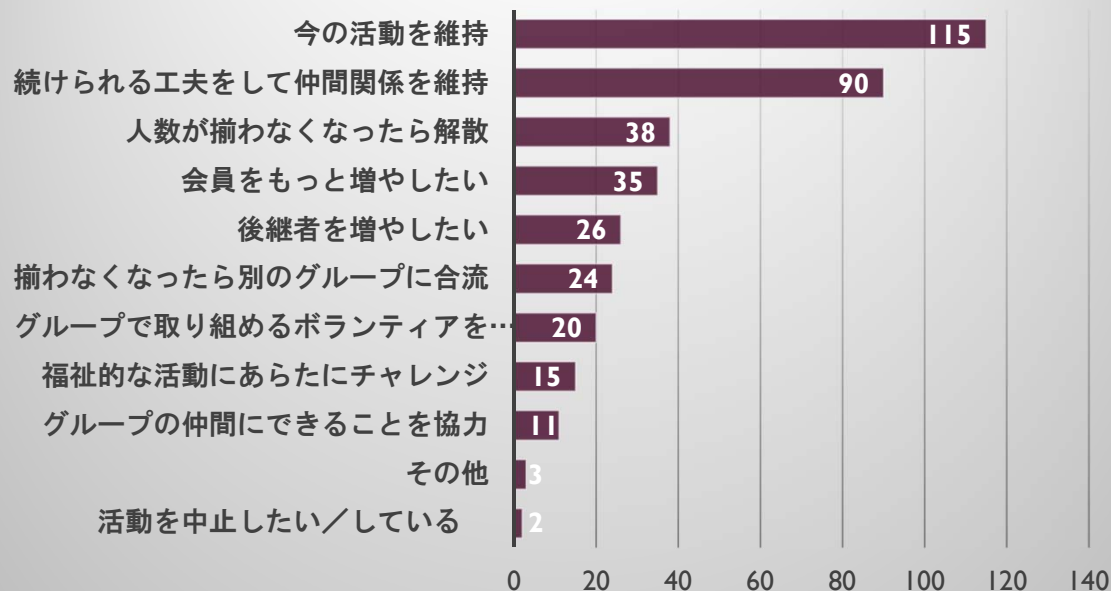


○「仲間」「絆」はどこへ向かう？

高齢化に向き合う① 元気な時だけの活動？

<アンケート結果より>

今後のグループの活動をどうしていきたいですか（複数回答可）



これからの活動のイメージ

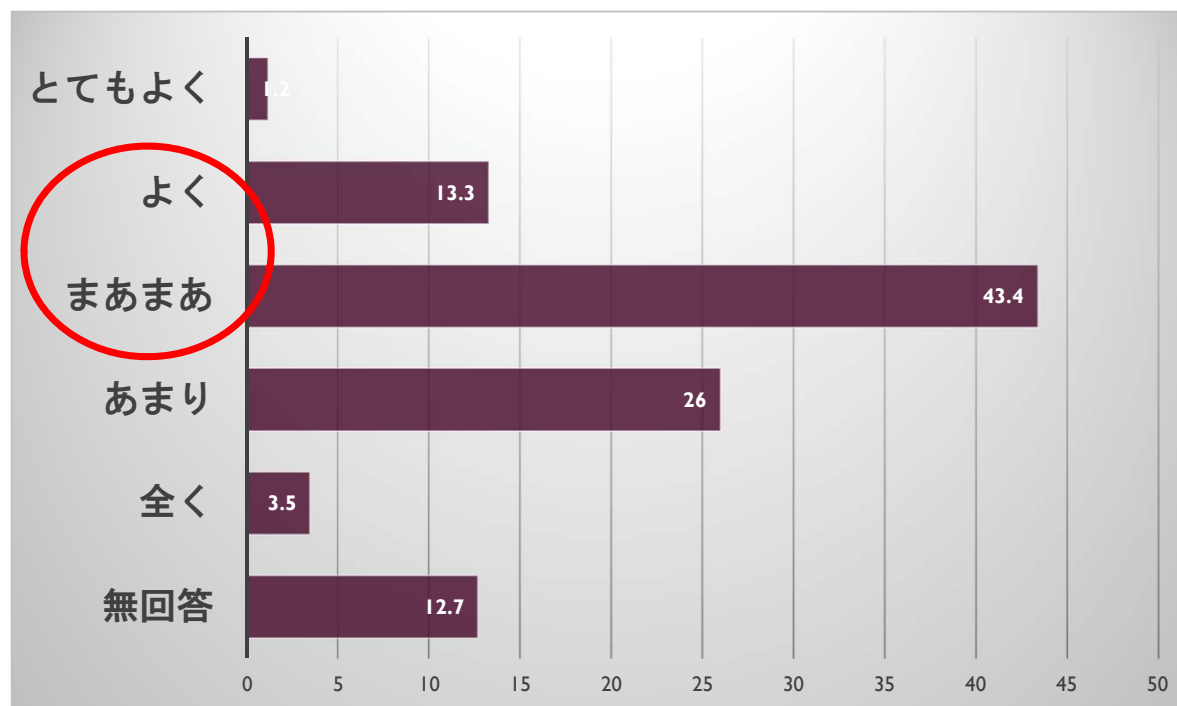
- 同じグループの中に、入院加療中の人や介護サービスの利用、身体・認知機能面の低下が気になる仲間が増えてきました。
- 運転免許の返納で定例会や料理教室の交通手段の確保が難しくなった方もいます。
- 「4年後、5年後の活動についてはあまりしゃべらない。3年先はわからない。免許の更新のこともある。医者に行けば乗るなと言われる。」

○「仲間」「絆」はどこへ向かう？

高齢化に向き合う② 気にかけてあう「仲間」って？

<アンケート結果より>

もし仮に、あなたの活動グループの仲間に体調不良や家族の介護などで活動を休みがち、または今までと同じように活動を行うことが困難な人がいたとき、あなたはその人が活動を続けるために、どのくらい声をかけたり気を配ったりしてあげたいと思いますか。



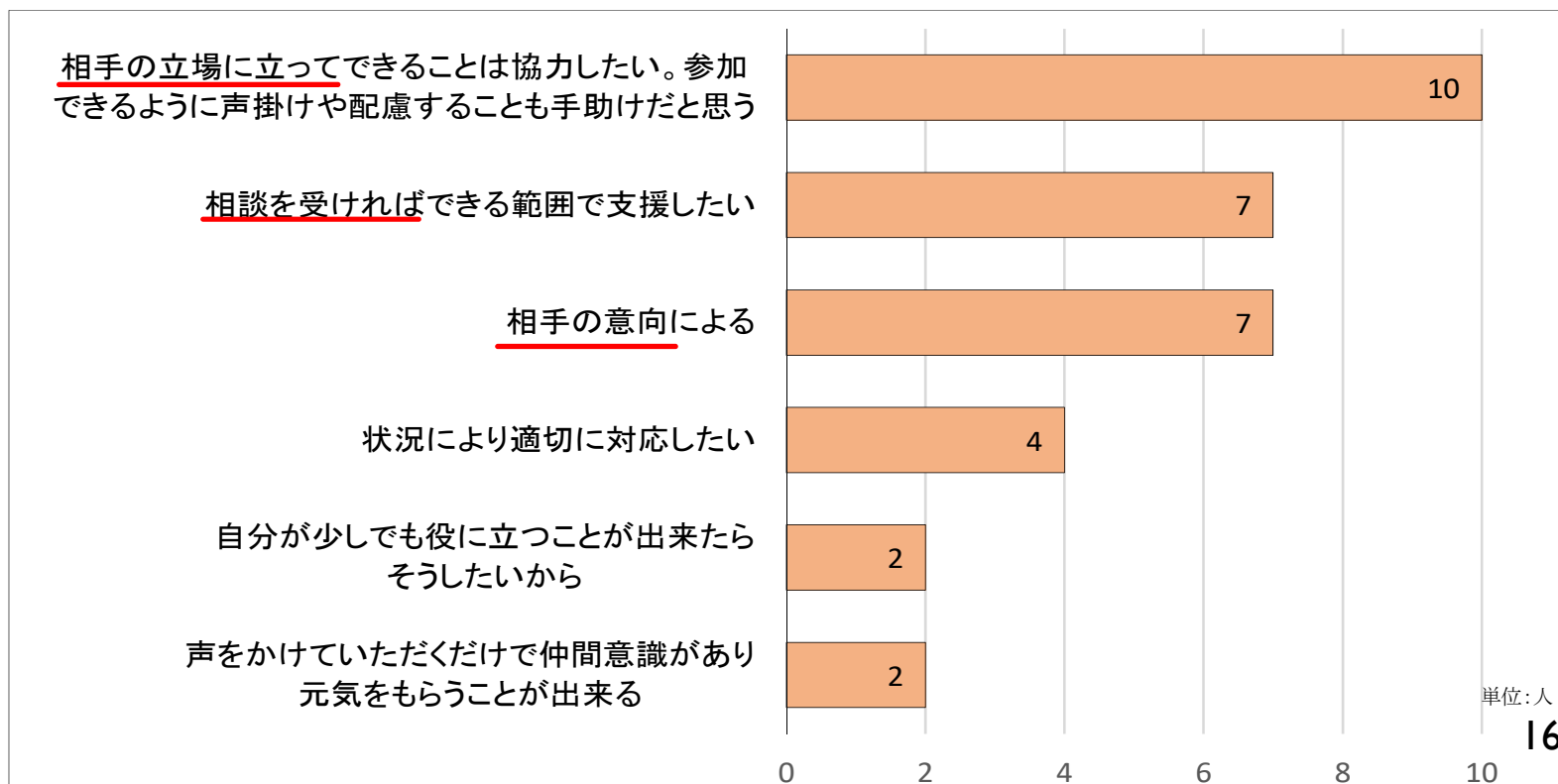
※活動できない仲間への声かけや、気を配りを「してあげたい」が約6割。

○「仲間」「絆」はどこへ向かう？

高齢化に向き合う② 気にかけてあう「仲間」って？

<その理由>

活動できない仲間
への声かけや
気配りを
「してあげたい」
が約6割

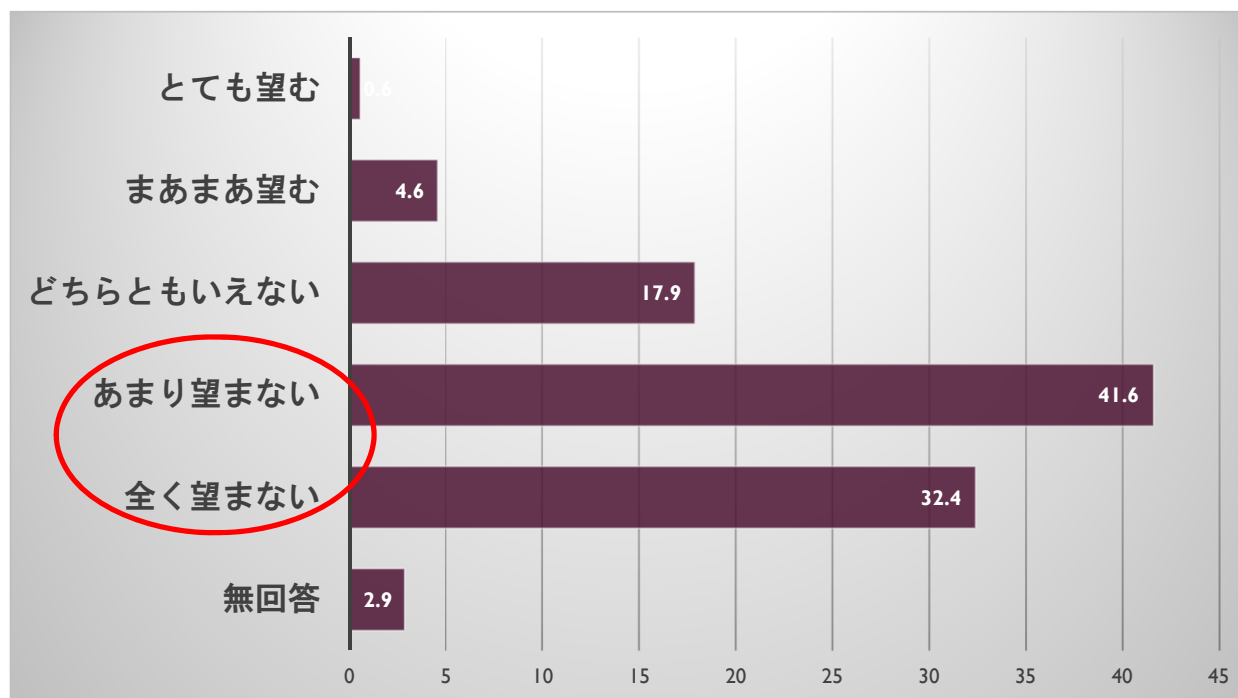


○「仲間」「絆」はどこへ向かう？

高齢化に向き合う③ 「仲間」でも頼れない？

<アンケート結果より>

もし仮に、あなたが体調不良や家族の介護などで、今までと同じように活動することが困難になった時、活動を続けられるようにあなたの活動グループの仲間からの支援を望みますか。



※仲間からの支援は74.0%が「全く」「あまり」望まない

○「仲間」「絆」はどこへ向かう？

高齢化に向き合う④ 「仲間」でも頼れない？

仲間のところに行きたい！が言えるとお互いの何かが変わる（!?)

身体面、認知面のハンディが生じてもなお、「仲間に出たい」気持ちを強く持ち、グループ活動に参加し続けた人がいます。妻が急逝し、一人暮らしになったため、仲間が送り迎えをし、活動中も見守っていました。普段の買い物の支援や一緒にカラオケに行くなど余暇の充実、介護保険のサービス担当者会議にも仲間が出席しました。頼みやすい距離感、人それぞれです。そして、助け合うことでお互いから学ぶことがあります。

「一緒にやってきた仲間だから、助け合うことが抵抗なくできるわけ」

○「仲間」「絆」はどこへ向かう？

福祉サイドからのニーズにどう応える？～行政からのニーズ～

ボランティアセンターに求められる 社会的要請

■ 「介護予防・健康寿命」

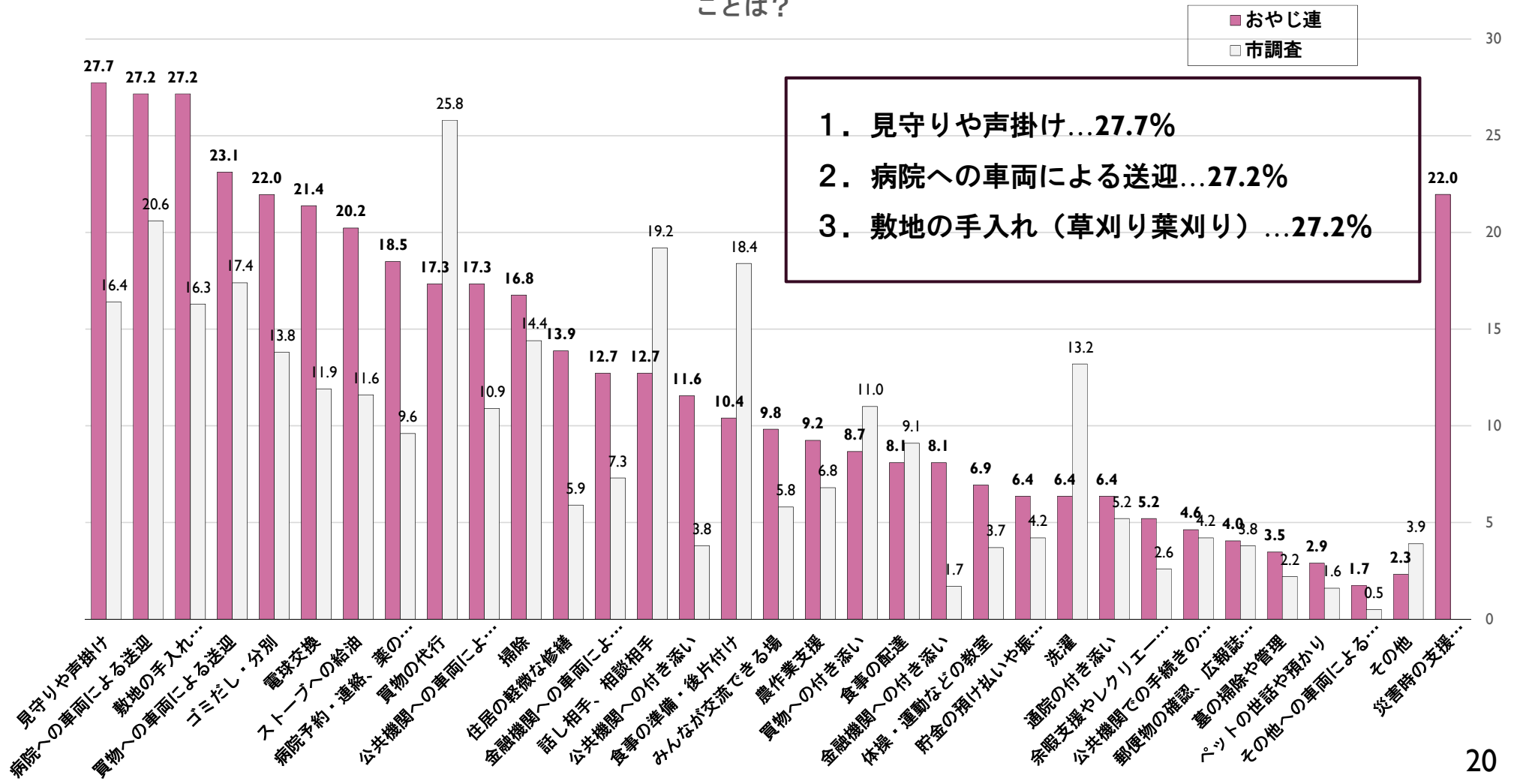
「楽しい活動」「仲間づくり」から

地域共生社会の実現に向けて、近江八幡でも例外ではない人口減少、少子高齢化、社会的孤立や格差の広がりなどの地域課題にリーチする必要性



- H30年に「地域課題を学び新たな活動を生み出すワークショップ」を開催
- ターゲットはおやじ連アンケートでワークショップ参加者の希望者

問5(2)次の項目で、生活行為ができにくくなっている高齢者に対する手助けとして、あなた自身が支援できることは？



1. 見守りや声掛け...27.7%
2. 病院への車両による送迎...27.2%
3. 敷地の手入れ（草刈り葉刈り）...27.2%

○「仲間」「絆」はどこへ向かう？

福祉サイドからのニーズにどう応える？～生活支援をやってもらえませんか？～



- 最初は高齢者施設の送迎や料理作り、花見に連れて行ったりしていた。でもやっぱり、アカン。福祉のケアは相手が主役になる。これは大変だ。こっちがしんどくなる。自分には無理という意識が強い。
- だから、自分たちが楽しくやること（＝環境美化活動）を選んだ
- 仲間と一緒に出向く形で、短時間かつ周辺のことならできることはあるかも

○「仲間」「絆」はどこへ向かう？

福祉サイドからのニーズにどう応える？

～地縁組織の活動に加わって手伝ってもらえませんか？～



- 社協に呼ばれて地域の座談会に行ったけれど参加者から「あんた来てんの？」という目で見られた。我々が新しいことを言って、と思って参加したが、壁があった
- 学区のカフェの送迎を手伝うのはやぶさかではないし、学区社協の人はすごく喜んでくれたが、「自分たちは動かないの？」と感じた
- まずは、自分たちが楽しく活動する。そのベースがないと先には進まない。

おやじ連活動の本質とは？（インタビューからのエピソード）

【私の白鳥川】 その1

白鳥川沿いにある病院に入院していたAさん。奥さんが車いすを押して白鳥川を散歩に来られていました。ある日Aさんが亡くなったことを知り、顔見知りになった『白鳥川の景観を良くする会』のメンバーがお葬式に行きました。奥さんから「散歩は楽しい時間でした。白鳥川に缶コーヒーを1つ持っていく。二人で飲んでしばらく鯉のぼりを見て帰ってくる。あれが唯一の2人のデートコースでした」と。その話を聞いて、メンバーは涙が止まりませんでした。

（白鳥川の景観を良くする会インタビュー）



■初夏に白鳥川を泳ぐ鯉のぼり
市民の目を楽しませ、近隣の病院の病棟から見える風景
が励ましになるとの声も寄せられています。

おやじ連活動の本質とは？（インタビューからのエピソード）

【私の白鳥川】 その2

Bさんは、病院の先生から「ボランティアをやったほうがいいね」と勧められ、奥さんの送迎で活動に参加することになりました。奥さんが横について散歩やゴミ拾いの活動を始めてから約1年が経過。

ある日Bさんが1人で来られたので「えっ？今日は、奥さんは？」と尋ねると「私1人で来ました」と。

その日はスコップを持って終了時間まで活動されました。「大丈夫ですか？」と聞いても「大丈夫」と元気にお返事され、かなりの回復ぶりに私たちも喜んでいました。

その後再入院され、しばらくしてBさんが亡くなられたと聞きました。人づてに聞いた話では、「Bさんが1人でボランティアに行けるまで元気になったのは奇跡だ」と。われわれの活動がその人の人生の終末期に生きがいや潤いをもたらしたのなら、こんなに嬉しいことはありません。（白鳥川の景観を良くする会インタビュー）

おやし連活動の本質とは？（インタビューからのエピソード）

【私の白鳥川】 その3

脳の疾病で半年間入院していました。身体的にハンディキャップを負い厳しい入院生活でしたが看護師さんから、「たくさんのおやし連のお友達がお見舞いに来てくださるのね」とうらやましがられました。

ですが、心の中では、病院から車いすに乗って白鳥川を眺めるたびに「あそこまで歩けるようになるだろうか？」と不安でした。

退院後、白鳥川沿いを毎日リハビリで歩くようになりました。病院の窓から誰かが自分の姿を見て、励みになればと思ったからです。

歩いていると、白鳥川の景観を良くする会のメンバーがその都度声をかけてくれます。いつかボランティアで参加できたらと思っていたのに、この体になって参加できなくなってしまったことに負い目を感じていました。

ある日、いつものようにリハビリで歩いていたら、白鳥川のメンバーから「ちょっと写真撮ってもらえる？」と声をかけられ、シャッターを押しました。それが私にとって唯一の白鳥川の活動。それもおやし連に入っていたおかげ。知った顔の人とひと言ふた言、話ができるだけでもありがたい。私は幸せ者です。感謝したい。（おやし連の一人より）

むすび

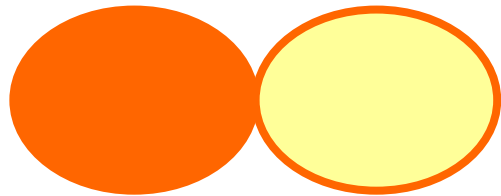
- おやじ連の活動は「地域での顔見知りを増やす」地域づくり
- 楽しい活動が人を呼び、地域に関心を向け、地域への信頼を高めることに繋がってきた
- 困っている人が「私はここにいるよ」を伝えられる風通しの良い地域づくりは、一人でもいいから地域の誰かと顔見知りになることから始まるのではないか。
- 地域の課題を自分の課題として受け止める「我がごと丸ごと」の精神の根っこは、おやじ連活動に見る「やあやあ」で繋がる地域の土壌があって初めて、育まれるのではないか。

これからも仲間と「楽しさと感動の共有」を！



ご清聴ありがとうございました。

地域における『分野を問わない相談窓口』 に寄せられる相談内容と対応の**特徴**



—通所介護施設における事例から—

菅野道生（岩手県立大学）

1. はじめにー報告の目的と基本視点
2. 「総合相談」のとらえ方
3. 分析の対象とするデータについて
4. 分析結果からみる相談内容と相談
対応の特徴
5. 制度・政策化にむけた示唆

※本報告は令和元年度厚生労働科学研究費補助金「世帯構造の変化が社会保障に与える影響の分析研究」
(研究代表: 泉田信行)の研究成果の一部です。

近年の「地域共生社会の実現」政策の基本方向は、**対象を限定しない施策づくり**

- ▶地域における「**分野を問わない相談対応**」(以下、**総合相談**)の制度的具体化はその焦点のひとつとなっている
- ▶本報告では、実際の「**総合相談**」における、
 - ①**相談内容の特徴**:どんな人からどんな相談が寄せられるか
 - ②**相談対応の特徴**:どのような対応がなされているか
 - ③**相談対応にかかる時間の特徴**:主として相談対応にはどの程度の時間が割かれているか等を特定の事業所の相談データをもと探索的に検討する

留意点】

- ▶一事業所における特定期間(コロナ前)のデータ分析である。またデータの精度についても必ずしも完全とは言い切れないため、ここでの結果を一般化することはできない
- ▶あくまで、地域における「分野を問わない総合相談窓口」の実態についての大まかな傾向をつかみ、より実証的な分析に向けた仮説生成を目指すものであることに留意されたい

2. 本報告における「総合相談」のとらえ方

【相談】(広辞苑)

互いに意見を出して話しあうこと。談合。また、他人に意見を求めること。「対策を一する」「一を持ちかける」「人生一」「一事ごと」

【相談援助】(社会福祉士及び介護福祉士法)

日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導、福祉サービスを提供する者又は医師その他の保健医療サービスを提供する者その他の関係者との連絡及び調整その他の援助を行うこと

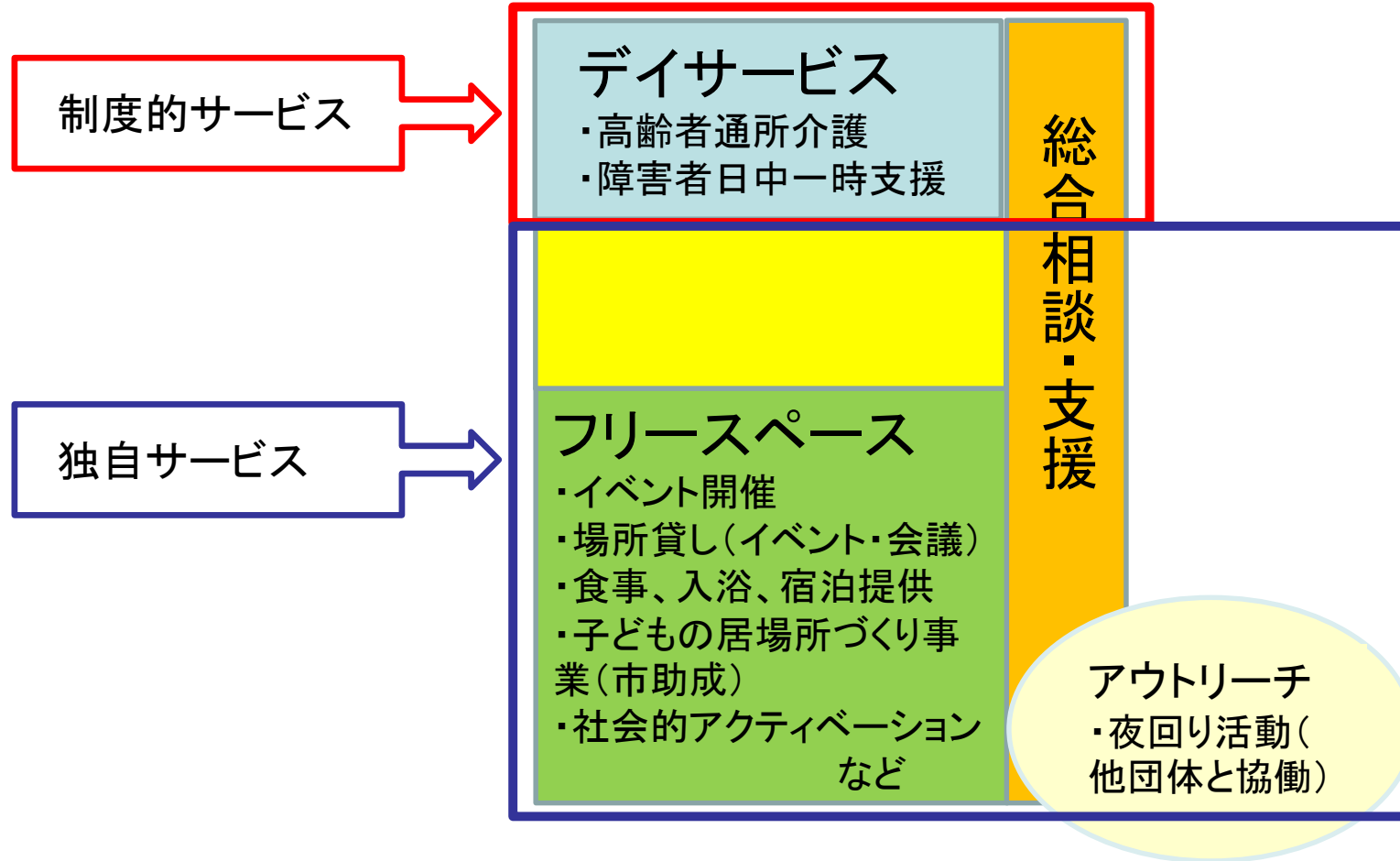
1. 対象を区切らない
→対象は幅広い「生活のしづらさ」
 2. 予防的支援から継続的支援まで
→ニーズキャッチから見守りまで
 3. 個人・世帯のライフステージの変化に対応する長期的なアプローチ
→刻々と変化する状況に「付き合う(伴走)」支援
 4. 多様な担い手の参画
→地域住民・ボランティアも含む多様な主体の連携・協働による相談対応
 5. 本人と環境(地域)の一体的な変化を促す支援
-
6. ニーズ・状況に合わせて自らを変化させる支援

A県B市(中核市)内にあるX事業所において2019年4月から2020年2月までの間に入力された「相談記録データ」を分析の対象とした。

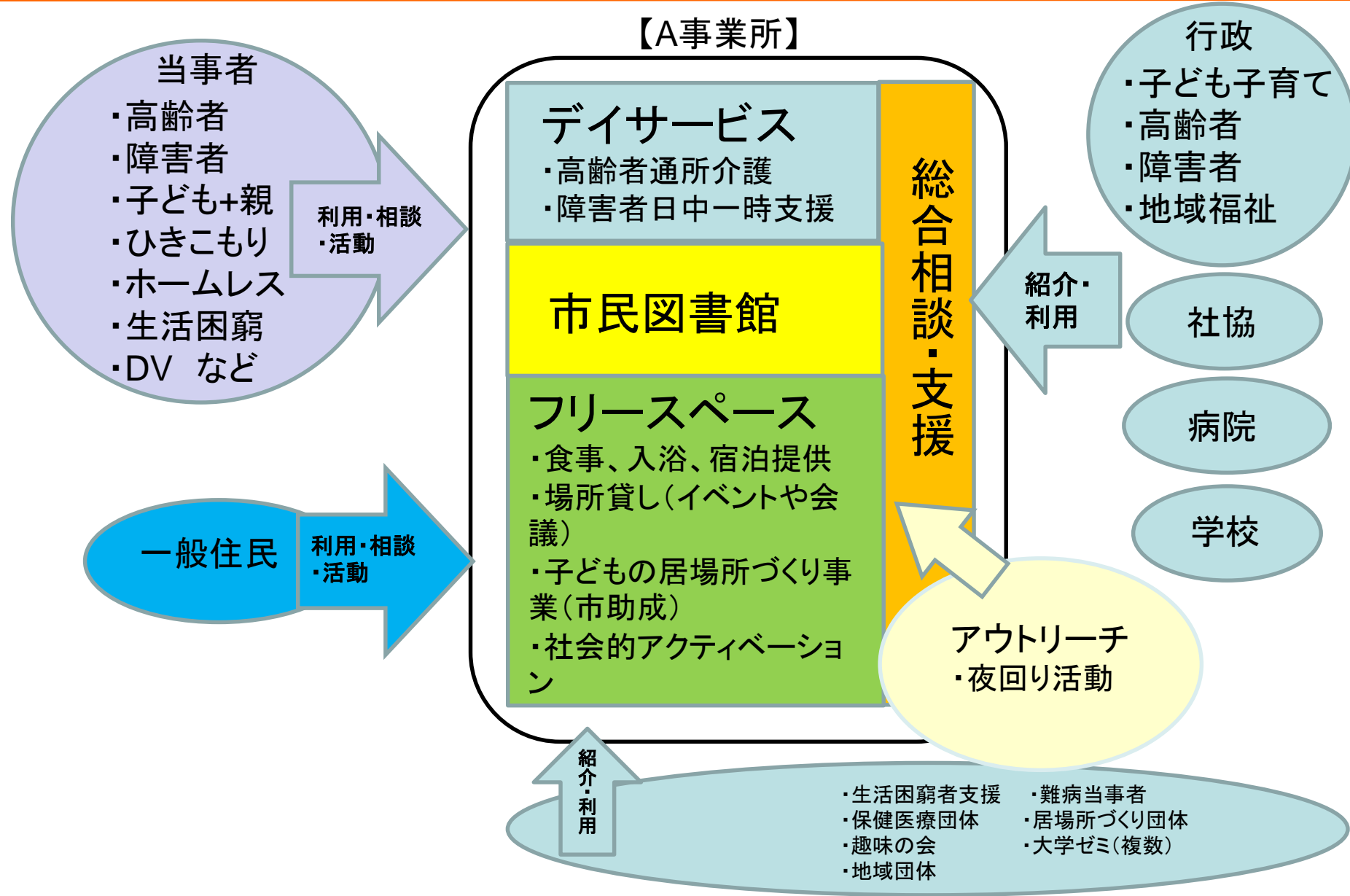
期間中の相談記録の件数(個票数)は878件、実相談人数は172人(132世帯・団体)であった。

なお属性を区切らない総合相談の実態を探ることを目的としていることから、対象が限定される制度上のサービスに関する相談は分析の対象から除外した。

分析対象となるX事業所の特性



X事業所における「総合相談」のキャッチ経路



① 多様な相談経路

▶ 制度サービス以外に、図書館やフリースペースといった開放性の高い空間がビルトインされており、住民、当事者のアクセシビリティが高い

② 「半分知り合い、半分専門職」の相談対応

▶ 「知り合い」として相談にのりいっしょに考える姿勢と、「専門職」としてうごく・つなげるスキルとネットワークが同居する相談体制

▶ 「支援者」ではなく「人」としてつながるスキルの高さ

③ 多様なネットワークのハブ

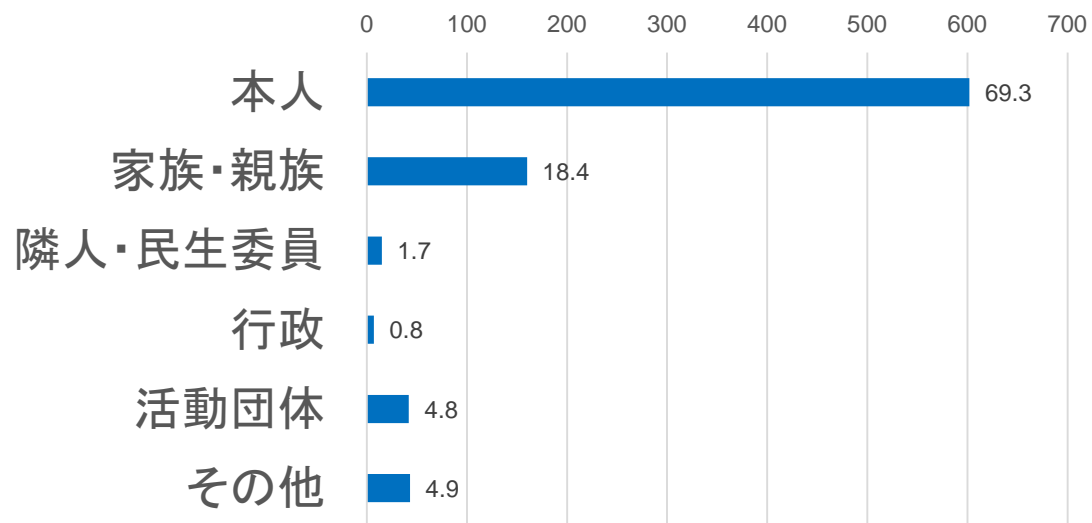
上記の空間・事業デザインによって、結果的にX事業所はフォーマル・インフォーマルを問わない地域のネットワークのハブとなっている

→上記のような特性によって、X事業所は地域における「分野を問わない総合相談」のひとつのモデルとなっている

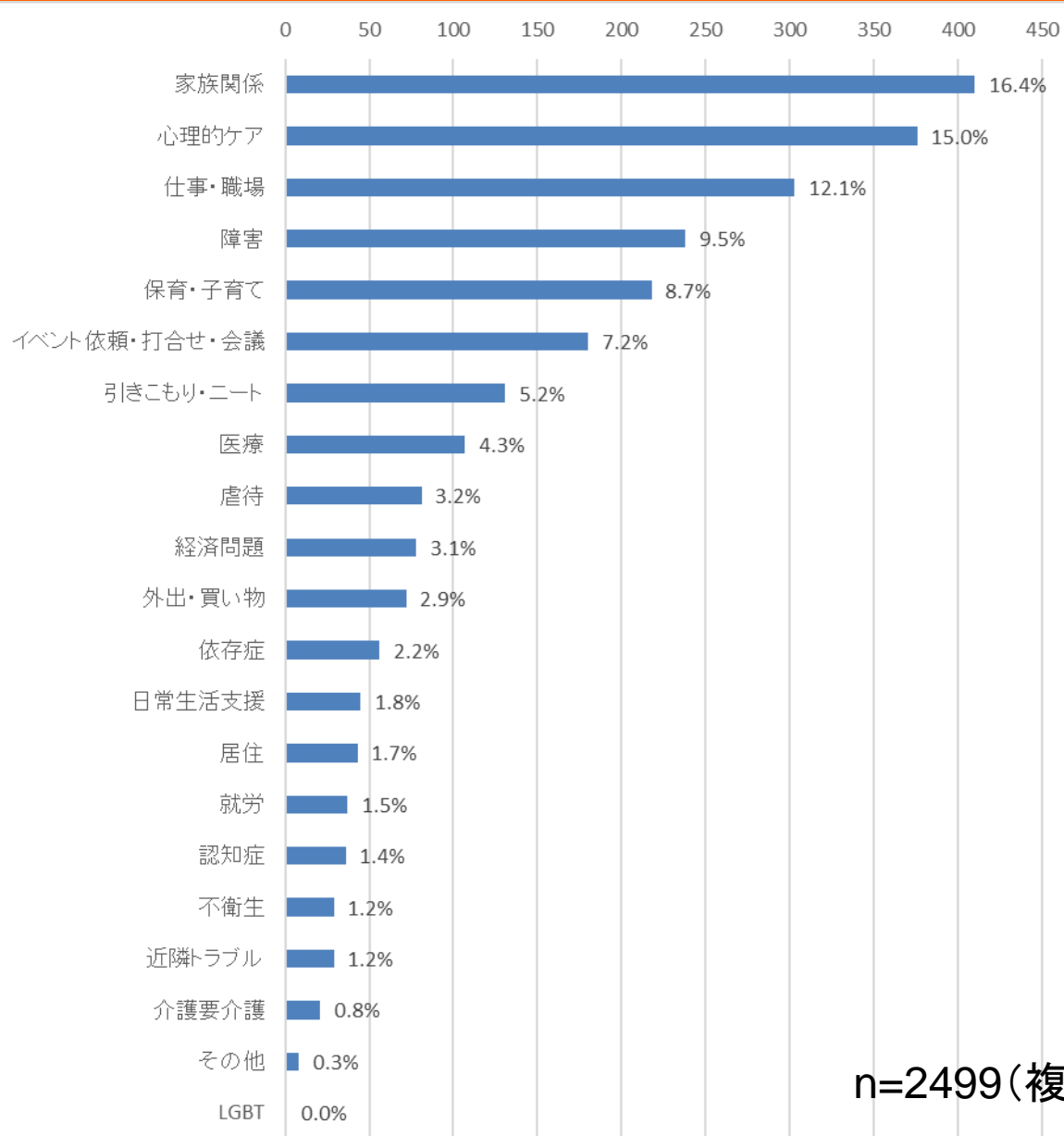
集計結果①相談者種別

		度数	%	累積%
相談者種別	本人	602	69.3	69.3
	家族・親族	160	18.4	87.7
	隣人・民生委員	15	1.7	89.4
	行政	7	0.8	90.2
	活動団体	42	4.8	95.1
	その他	43	4.9	100.0
	合計	869	100.0	

7割が「本人」から。「本人」と「家族・親族」を合わせるとほぼ9割。



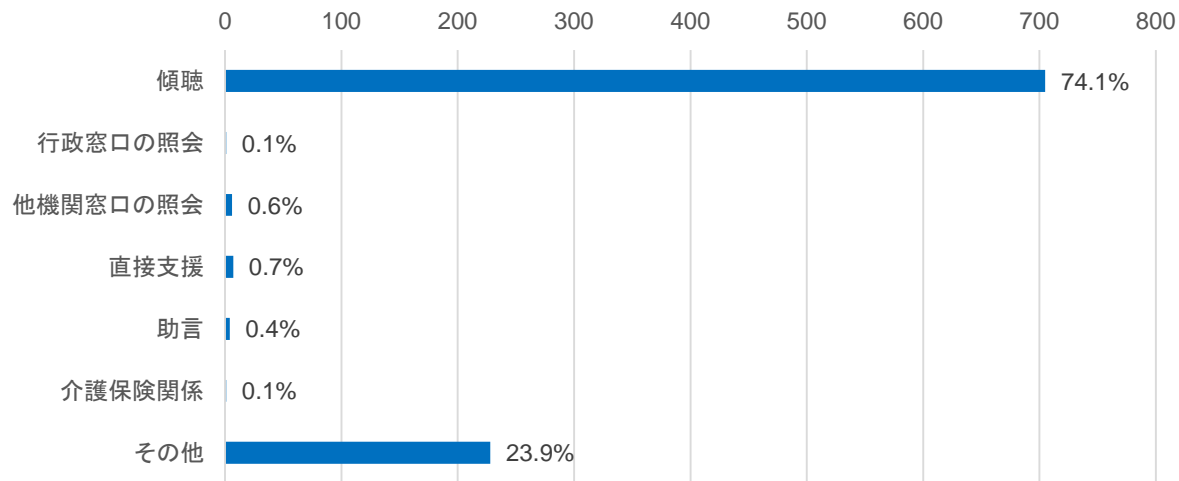
集計結果②相談内容の特徴



▶相談内容では「**家族関係**」、「**心理的ケア**」、「**仕事・職場**」等が上位

▶「**総合相談**」は「**家族関係**」や「**職場・仕事関係**」の悩みごとの受け皿になりやすい？

集計結果③相談対応の特徴



n=951(複数選択)

表 相談についての緊急度の評価(参考)

	項目	度数	%	累積%
緊急度	1: 本人との傾聴で対応	826	96.9	96.9
	2: 関係者への報告が必要	8	0.9	97.9
	3: 自治体、社協、各専門機関などに報告・相談が必要	17	2.0	99.9
	4: 即時に対応が必要	1	0.1	100.0
	合計	852	100.0	

▶7割以上は「傾聴」による対応が行われている

▶行政や他機関につなぐケースは全体のなかでは少数派

▶「その他」の内容は、食事、入浴、宿泊提供等、多岐にわたる。

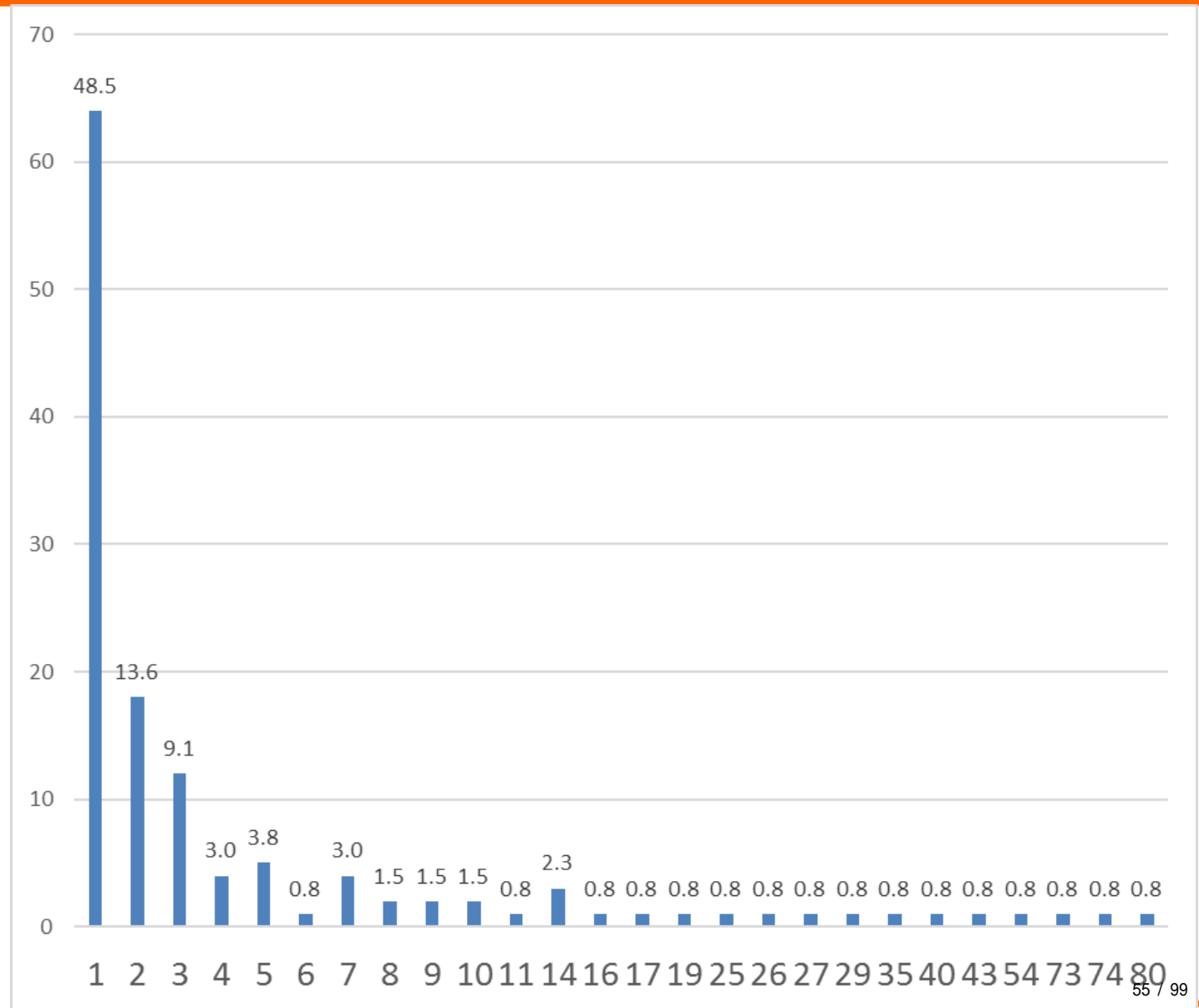
▶「傾聴」による対応を基本としてそれに様々な支援(「その他」)を組み合わせている

	対応分類			
	全体	傾聴のみ	傾聴+その他	傾聴を含まない
度数	720	538	43	123
平均値	91.12	89.31	120.37	89.08
中央値	60.00	60.00	90.00	60.00
最頻値	30	30	30	10
標準偏差	86.722	85.367	106.383	88.656
最小値	1	2	6	1
最大値	390	390	365	375

- ▶ 相談対応時間はかなり広いレンジにデータが分布している(ばらつきが多い)。
- ▶ 「傾聴+α」の対応は他機関との連絡調整、同行支援等が含まれることから対応時間が長くなる。

結果④1世帯当たりの相談回数

相談回数	度数	%	累積%
1	64	48.5	48.5
2	18	13.6	62.1
3	12	9.1	71.2
4	4	3.0	74.2
5	5	3.8	78.0
6	1	0.8	78.8
7	4	3.0	81.8
8	2	1.5	83.3
9	2	1.5	84.8
10	2	1.5	86.4
11	1	0.8	87.1
14	3	2.3	89.4
16	1	0.8	90.2
17	1	0.8	90.9
19	1	0.8	91.7
25	1	0.8	92.4
26	1	0.8	93.2
27	1	0.8	93.9
29	1	0.8	94.7
35	1	0.8	95.5
40	1	0.8	96.2
43	1	0.8	97.0
54	1	0.8	97.7
73	1	0.8	98.5
74	1	0.8	99.2
80	1	0.8	100.0
合計	132	100.0	



- ▶132世帯から876件の相談
- ▶1世帯あたりの相談回数は「1回」が48.5%、「2回」が13.6%、「3回」が9.1%でここまでで全体の71.2%を占める。
- ▶「25回以上」は11世帯(8.3%)で、相談件数全体の57.8%、「10回以上」の20世帯(相談世帯数の15%)までで全体の72.0%を占める

→少数の「頻回相談者(世帯)」への対応が相談対応の大部分を占めている

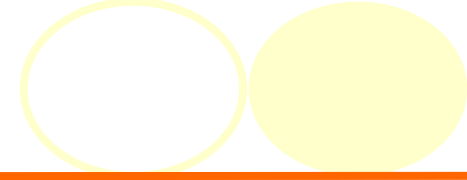
- ▶ 相談内容は「**家族関係**」・「**心理的ケア**」・「**仕事関係**」等が多くなっている
- ▶ 相談の**7割以上**は「**傾聴**」による対応が行われている
- ▶ 制度や他機関につなぐケース、緊急度の高いケースはほとんどみられない
- ▶ 相談対応時間はばらつきが大きいですが、「**傾聴のみ**」の場合**1件あたり30－60分が標準**。「傾聴＋α」だともう少し対応時間が長くなる。
- ▶ 相談者全体の**15%**である「**頻回相談者（世帯）**」の相談が**全体の相談回数**の**7割以上**を占める

「分野を問わない総合相談」においては

▶わかりやすい「解決」のない相談や、とりあえず話を聞いてもらいたい「相談未満」の苦しさ・しんどさを受け止める「予防的機能」が中心。

▶少数の「頻回相談者」への「傾聴を中心とした伴走支援」＝変化する状況への長期的な関わりになりやすい？

→求められているのは従来の意味での「支援」よりも、「聴いてもらうこと」、「一緒に考えてもらうこと」？



①関わるケースの蓄積

「サービスにつながる」、「就労につながる」が支援の終結にならない(その後二転三転する状況に付き合っていく)ため
かかわりは長期化することも少なくない

▶時間の経過とともに関わるケースが蓄積していく

▶小規模かつ、収益事業(制度的サービス)も行う事業所の場合、どんどん手が回らなくなる?

▶「被支援者」が「支援者」に回るような循環(「支えあい」?)
を生み出し維持するには非常に高い「専門性」が必要

②財政上の課題

場の提供、はざまのニーズへの対応(直接支援、連絡・調整含む)は現状では基本的にカネにならない

▶X事業所は制度的サービスで収益を上げ、それを「場」の維持と独自サービスに投下しているが、基本的には「赤字モデル」

▶近年は「重層的支援体制整備事業」の枠組みのなかで「総合相談」を収益化し得るスキームも見えてきているが…

「家族・親族」以外の身近な「相談相手(場所)」をいかに創り出すか

サポート種類	合計 (n)	いない (%)	そのことでは 人に頼らない (%)	いる (%)	いると回答した人の頼れる相手(%) (複数回答)					
					家族・親族	友人・知人	近所の人	職場の人	民生委員・ 福祉の人	その他の人
子どもの世話や看病	17,138	20.8	12.0	67.2	75.3	7.2	2.3	1.0	0.8	0.7
(子ども以外の)介護や看病	17,493	27.6	8.3	64.1	67.5	3.7	1.3	0.6	3.0	1.1
重要な事柄の相談	18,321	7.2	4.4	88.5	87.3	32.1	1.3	8.1	0.9	1.6
愚痴を聞いてくれること	18,399	6.3	5.6	88.1	79.2	56.9	5.0	19.5	0.7	1.8
喜びや悲しみを分かち合うこと	18,364	5.3	3.1	91.6	87.3	52.2	4.6	13.7	0.3	1.6
いざという時のお金の援助	18,380	16.2	23.9	59.9	77.2	4.8	0.2	1.0	0.2	0.5
日頃のちょっとしたことの手助け	18,317	7.4	7.4	85.2	85.1	39.0	15.8	11.9	0.8	1.2
家を借りる時の保証人を頼むこと	17,711	12.6	28.9	58.5	79.8	6.0	0.4	1.1	0.1	0.6
成年後見人・保佐人を頼むこと	17,444	23.2	33.4	43.4	63.1	3.1	0.2	0.3	0.8	0.8

国立社会保障・人口問題研究所(2017)

「社会保障・人口問題基本調査 生活と支え合いに関する調査」より

- ▶相談従来の行政や社協の「総合相談窓口」は住民からすれば敷居が高く、縁遠い
- ▶X事業所のような、「支援」されたくない、何に困っているかわからない(あるいは本人は「困って」いない)人の「相談未満」のしんどさ、苦しさを「半分知り合い、半分専門職」としてキャッチする「総合相談」を制度的に支援・強化することが必要

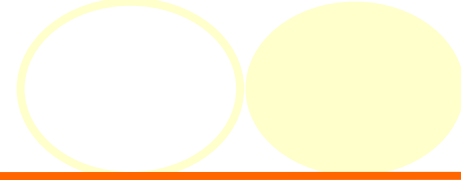
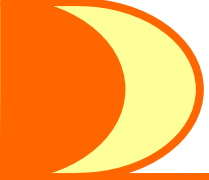
【倫理的配慮】

研究にあたっては国立社会保障・人口問題研究所の倫理審査を受審しました(IPSS-IBRA#19006)。

【文献】

岩間伸之・原田正樹(2012)『地域福祉援助をつかむ』有斐閣

国立社会保障・人口問題研究所(2017)「社会保障・人口問題基本調査 生活と支え合いに関する調査」



ご清聴ありがとうございました

厚生政策セミナー
『地域での支え合いをどうするかー単身世帯の増加を背景にー』

住民主体の生活支援事業 における専門職の役割

阪東美智子
(国立保健医療科学院)



本報告の背景と目的

- 高齢単身世帯の増加などの世帯構造の変化は、現役世代の減少とあいまって、地域における要介護や認知症及びその認定に至らないボーダー層の一人暮らし高齢者、社会的孤立にある高齢者、買い物難民など様々な課題をこれまでよりも大規模にもたらすと考えられる。
- こうした課題に対して必要となる取組みについての論点整理を行うため、高齢者等の地域生活を持続させる事業・活動の効果や持続可能性について検討することを目的とする。本報告では、特に単身高齢世帯等に対する生活支援において必要となる専門職のかかわりに着目した。
- 本報告は、令和元年度厚生労働行政推進調査事業費補助金（厚生労働科学特別研究事業）「世帯構造の変化と社会保障に与える影響に関する研究」（研究代表者 泉田信行）の調査結果の一部である。

研究方法

1. 高齢者等の地域生活を支える事業に関する報告書等（厚生労働省の「総合事業の先行事例等」のサイトに掲載されている「地域包括ケアシステムの事例」「介護予防の事例」「生活支援体制整備事業の事例」「健康寿命をのばそう！アワード（介護予防・高齢者生活支援分野）」、及び「これからの地域づくり戦略 集い・互い・知恵を出し合い 3部作」）をレビューし、報告書等に掲載されている事例について、その特徴や専門職の関与等について整理。
2. 文献やメディア等から先進的な事業・活動を実施している団体を以下の条件で選定し、半構造的インタビュー調査を実施して、特徴や専門職の関与等について整理。
 - ① 利用者を属性で区別した形の事例ではないこと
 - ② 担い手と利用者の区別が不分明ないしは利用者から担い手への移行が見られること
 - ③ 住民主体か少なくとも住民が巻き込まれる形態であること
 - ④ 利用者の同意を前提としていること
 - ⑤ 地域資源の掘り起こしを行っていること

生活支援事業の主体と連携相手

(文献から抽出した245事例を分析)

- 地域包括ケアシステムの事例
 - 自治体の介護保険課や高齢者支援課が主体の場合、地域包括支援センターや介護保険事業所と連携。シルバー人材センターや老人クラブ、社会福祉協議会と連携している事例もある。
 - 市町村、地域包括支援センター、社会福祉協議会が主体の場合、介護予防事業や地域支え合い体制づくり事業として取組まれている。
 - 病院・診療所などが主体での場合、医療・保健の専門職と連携。
- 介護予防の事例
 - 自治体が主体の場合、住民運営による通いの場づくりの支援が行われている。リハ職や保健師等の専門職が関わる事例が多い。
 - 住民の自主運営による介護予防サークルやサロンなどでは、専門職がバックアップに関わる。
- 生活支援体制整備事業の事例
 - 社会福祉協議会が中心になって活動を展開している場合、保健・医療職の関わりは少なく、住民との対話を通してニーズを把握し活動につなげている。
 - NPO法人やワーカーズコレクティブが主体の場合、保健・医療職の関わりは少ない。
- その他
 - 企業が主体となって健康増進に取り組んでいる場合、自社の従業員や顧客を対象とし、医師や保健師、管理栄養士などの専門職を活用するものもある。

生活支援事業における専門職の関わり

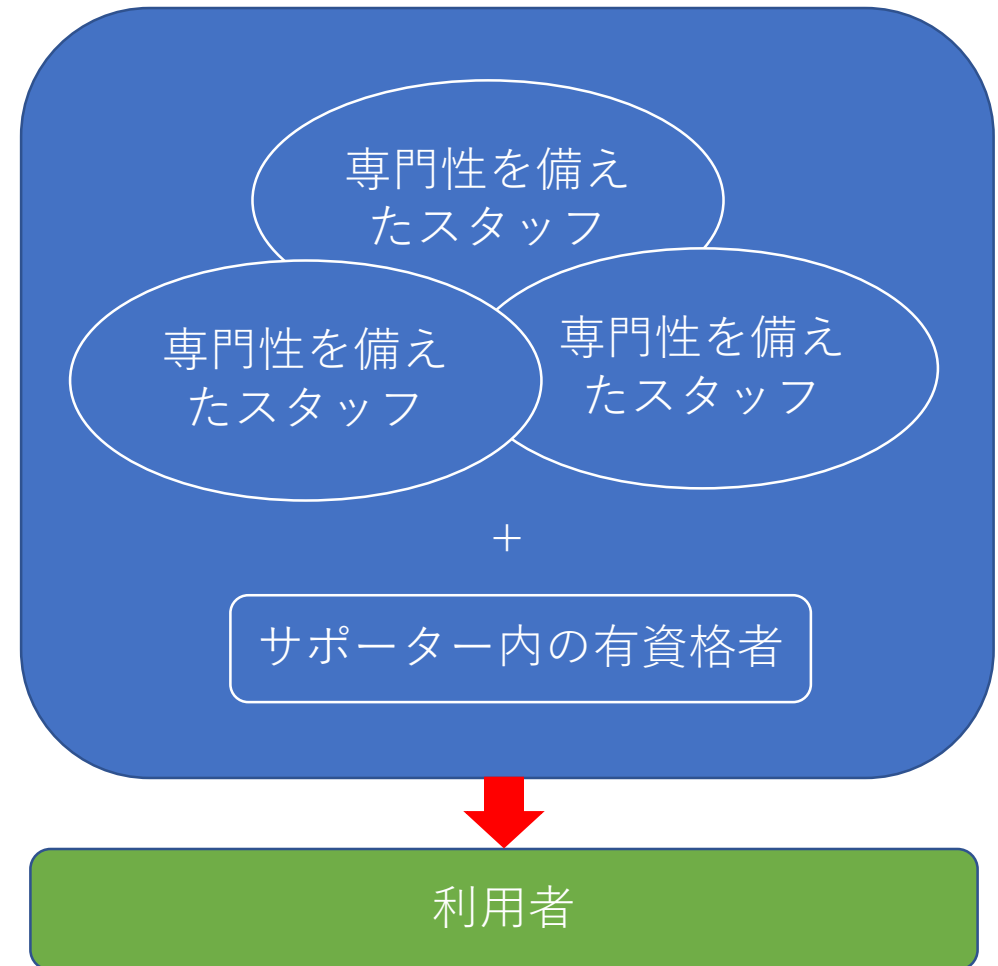
(インタビュー調査した12事例の分析)

<事例の概要>

事例	主体	活動内容	対象						
			就学前	就学後	障害	高齢	低所得	ひきこもり	その他
1	NPO	レストラン、障害者の就労の場のカフェと工房、デイサービス、高齢者介護支援			○	○	○	○	
2	地区社協	居場所・交流・であいの場	○	○	○	○	○	○	
3	NPO	年齢や障害の有無を問わないコミュニティカフェ	○	○	○	○	○	○	
4	町会連合会 NPO	コミュニティの醸成支援 居場所づくりの立ち上げ・運営支援	○	○	○	○	○		○
5	NPO	有償による助け合い、交流、家事援助、介助・介護、子育て支援、通院・移送等	○	○	○	○	○		○
6	個人	不登校の子どもや働くことが難しい若者が不定期に来るコミュニティの家	○	○		○		○	○
7	NPO	喫茶事業、教育事業、無料相談事業、空き家対策事業、イベント事業等	○	○	○	○			○
8	地区社協	サロン、カフェ、セミナー等				○			
9	NPO	ひきこもり・ニート・不登校などの自立支援、就労支援						○	○
10	個人 (合同会社)	コミュニティカフェ、惣菜屋、勉強会等				○			
11	医師会	在宅医療・介護連携推進事業				○			
12	市社協	地域福祉活動、相談サポート、	○	○	○	○	○		○

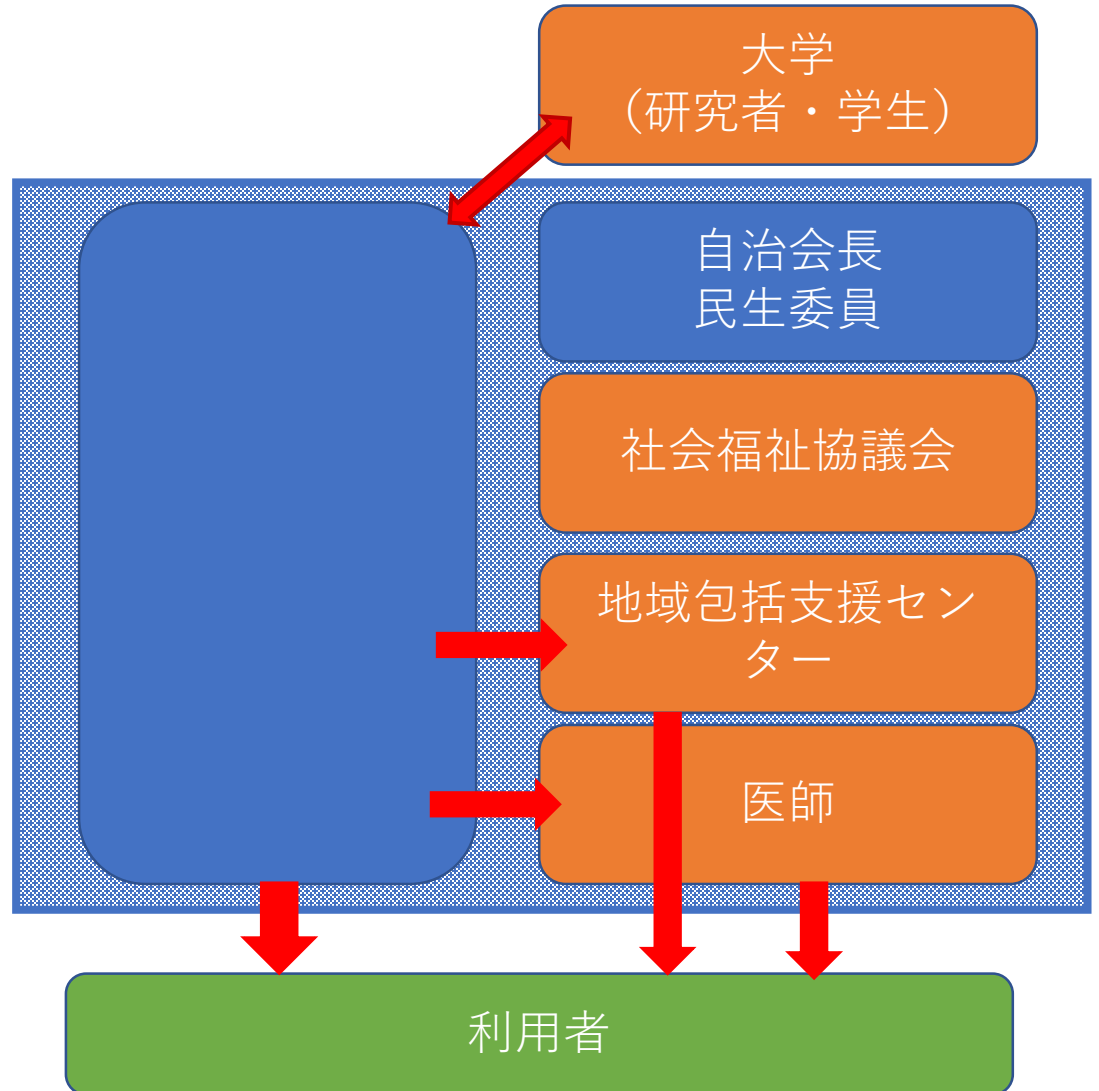
事例 1

- 運営の核になっている法人の代表者や事務局職員が、障害福祉分野や行政・社会福祉協議会の元職員などであり社会福祉に関する専門性を備えている。養成しているサポーターの中に元看護師などの有資格者がいる。
- 生活支援の相談担当者は行政職の福祉分野のOB。
- 不足しているところを専門職が補うというよりは、制度に乗らない部分について、サポートを行う。（「昔は保健師がその役割を担っていた」「保健事業がしっかりするということが、地域を変えること」）
- 行政は縦割りで包括的な生活問題への対応ができる体制にないことから、連携に困難を感じている。



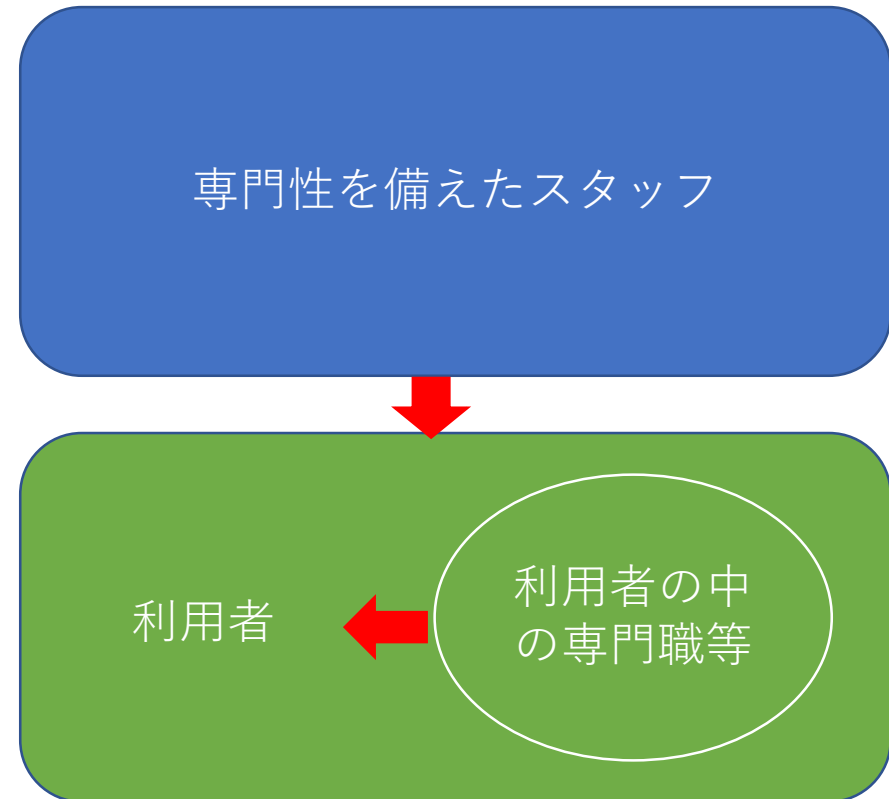
事例 2

- ニーズの把握は、大学の研究者や学生が実態調査を実施。
- 運営委員会に、自治会長や民生委員などの地域住民のほかに社会福祉協議会や地域包括支援センター、病院の医師などの専門職が入る。毎月の会議には、社会福祉協議会の地区担当者が入る。
- イベントなどの活動の運営に民生委員が加わる。
- 事業所（サロン・食堂）の利用者を観察し、変化がある場合は、地域包括支援センターや医師につなぐ。
- スタッフには障害当事者もいる。



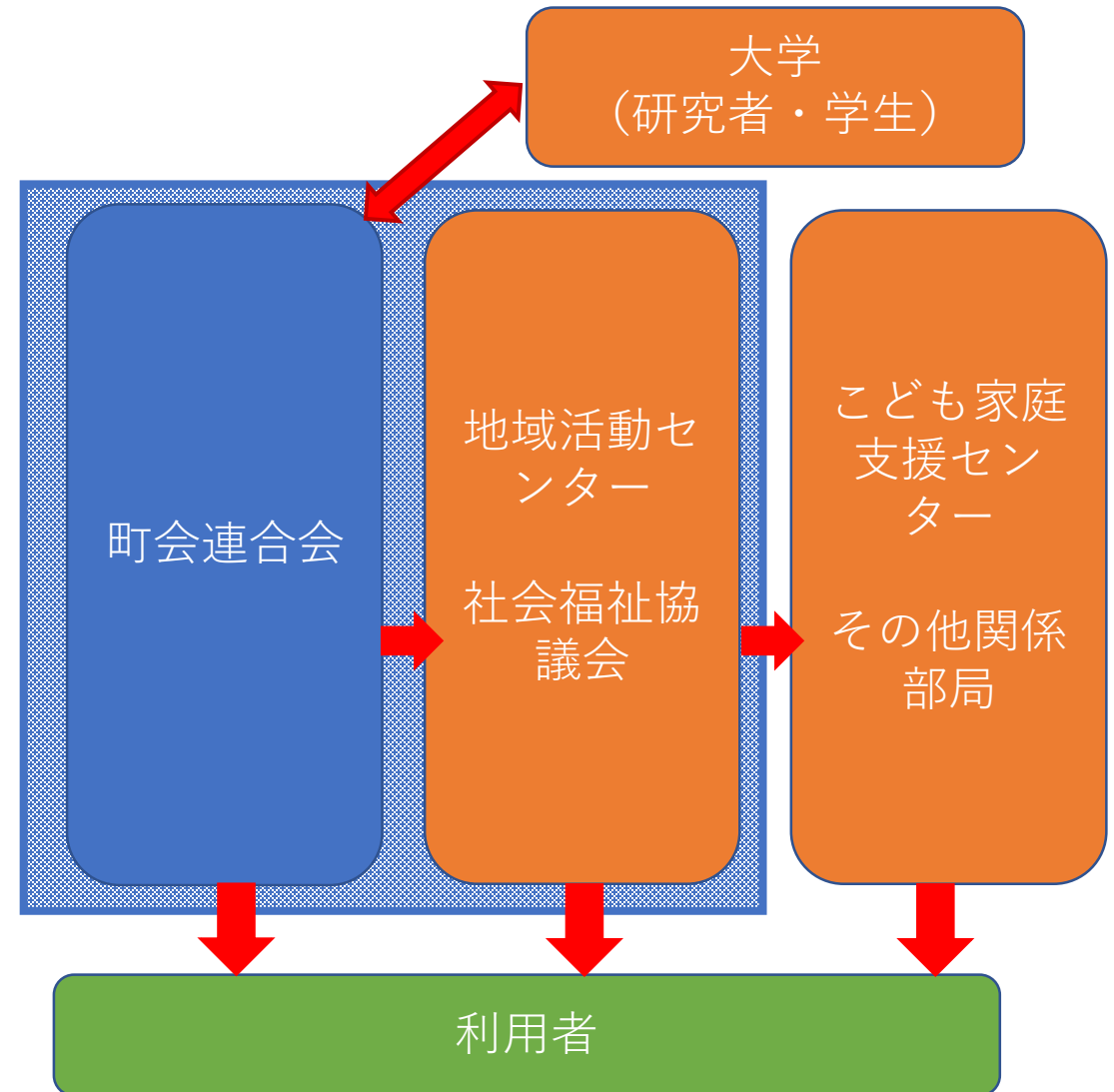
事例 3

- 法人の代表は介護職、共同代表は柔道整復師の資格を持つ。
- 利用者には引きこもりや精神疾患がある人がいる一方、様々な立場・職業や専門的知識を持った人がいるので、利用者同士がつながって対応する。



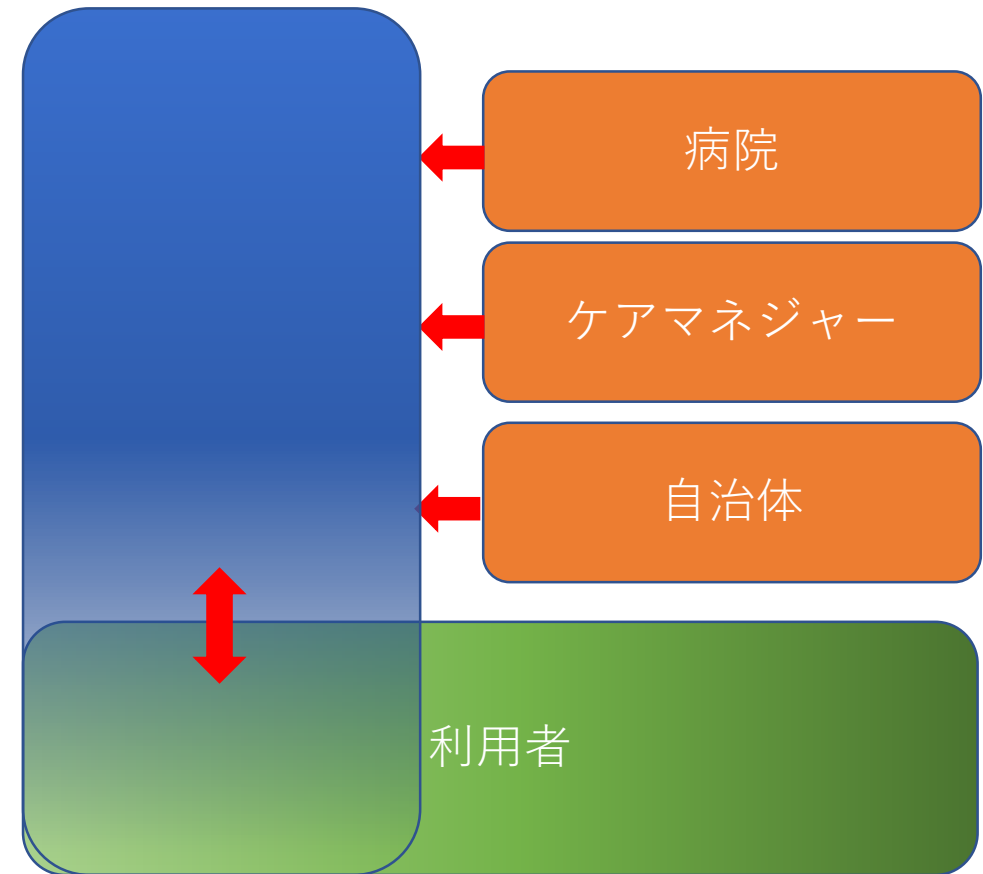
事例 4

- 町会連合会が主体だが、地域活動センターや社会福祉協議会の地域福祉コーディネーターが発足時から関わる。大学の教員や学生も発足時から関与。
- 利用者を通じて地域の情報が入る。
- 課題は、組織内で対応できることは行い、組織内でできないことは社会福祉協議会が調整して子ども家庭支援センターなどの関連部局につなぐ。問題の大きさはスタッフが判断し行政等につなぐ。



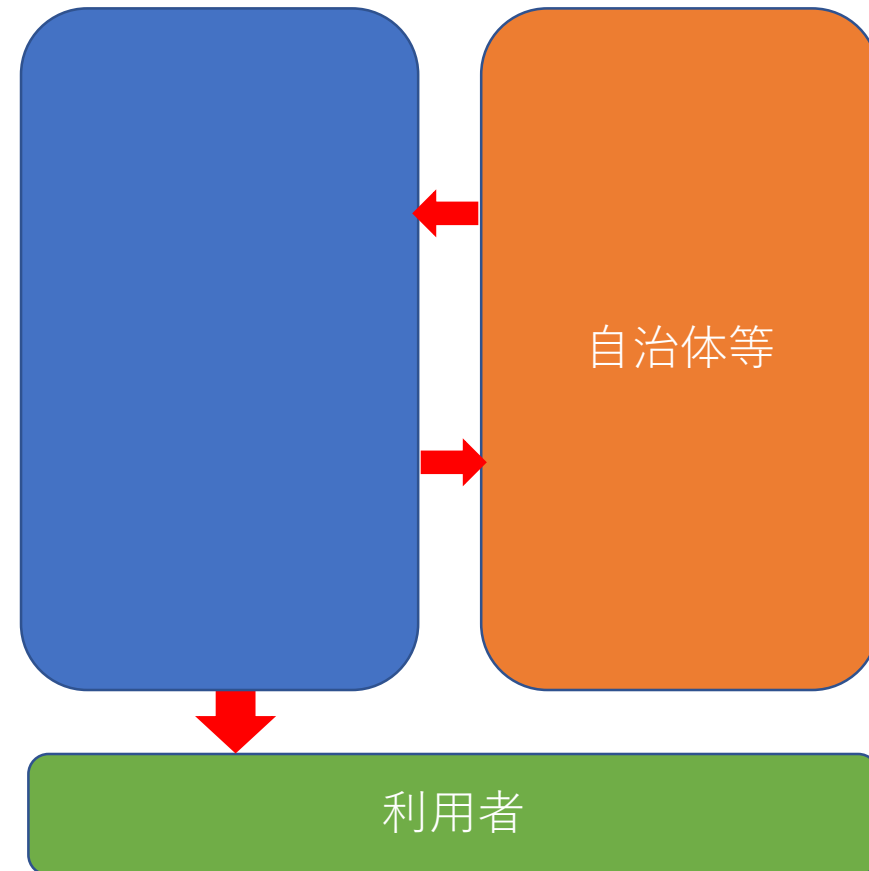
事例 5

- 介護保険制度が始まる以前から有償で会員同士が助け合う互助システムを構築。
- 会員は、空き時間を利用し、専門的な知識・技術がなくてもできることを無理のない範囲で実施。
- 長期にわたる活動継続で病院や介護事業者などとの関係性を構築しているので、病院のMSWやケアマネジャーや自治体からも相談等を受けている。
- 専門職では対応しにくいことを、法人が代わって実施しているケースもある。



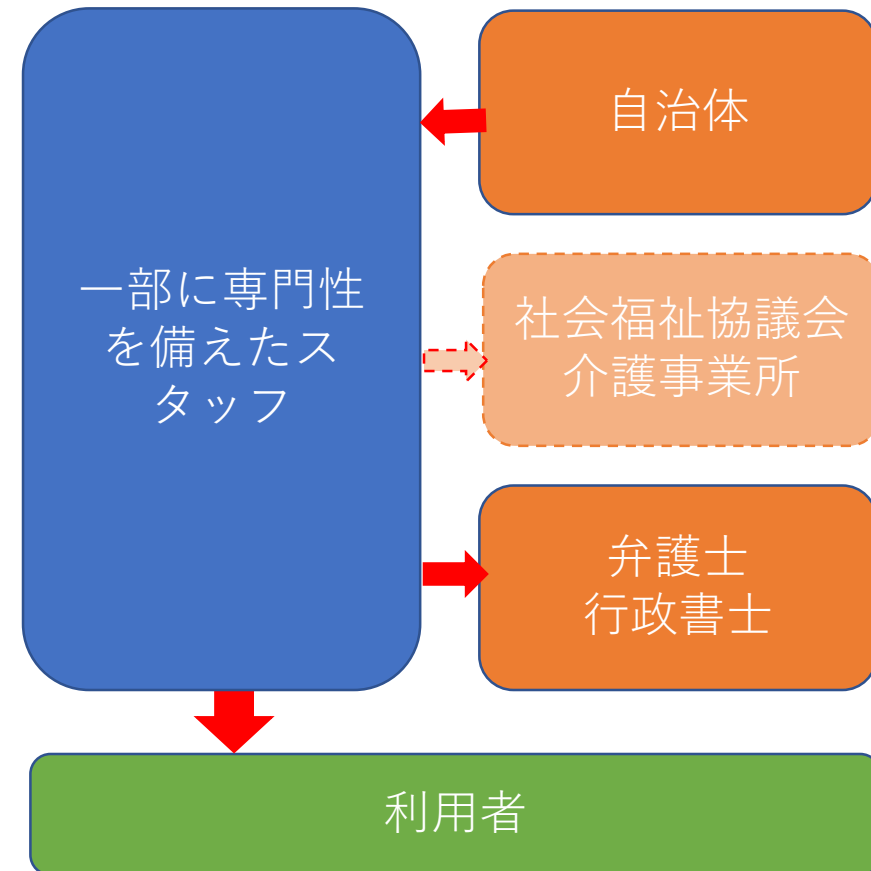
事例 6

- 事業主体は個人。
- 場所を開放しているだけの活動であることが、かえって多方面に様々な課題を抱える利用者を集めることになっており、専門職も、この場所の必要性を認識している。
- ケース会議の主催も行い、自治体の関係部署への連絡をしている。
- 自治体が事業を利用者に紹介しているケースもある。



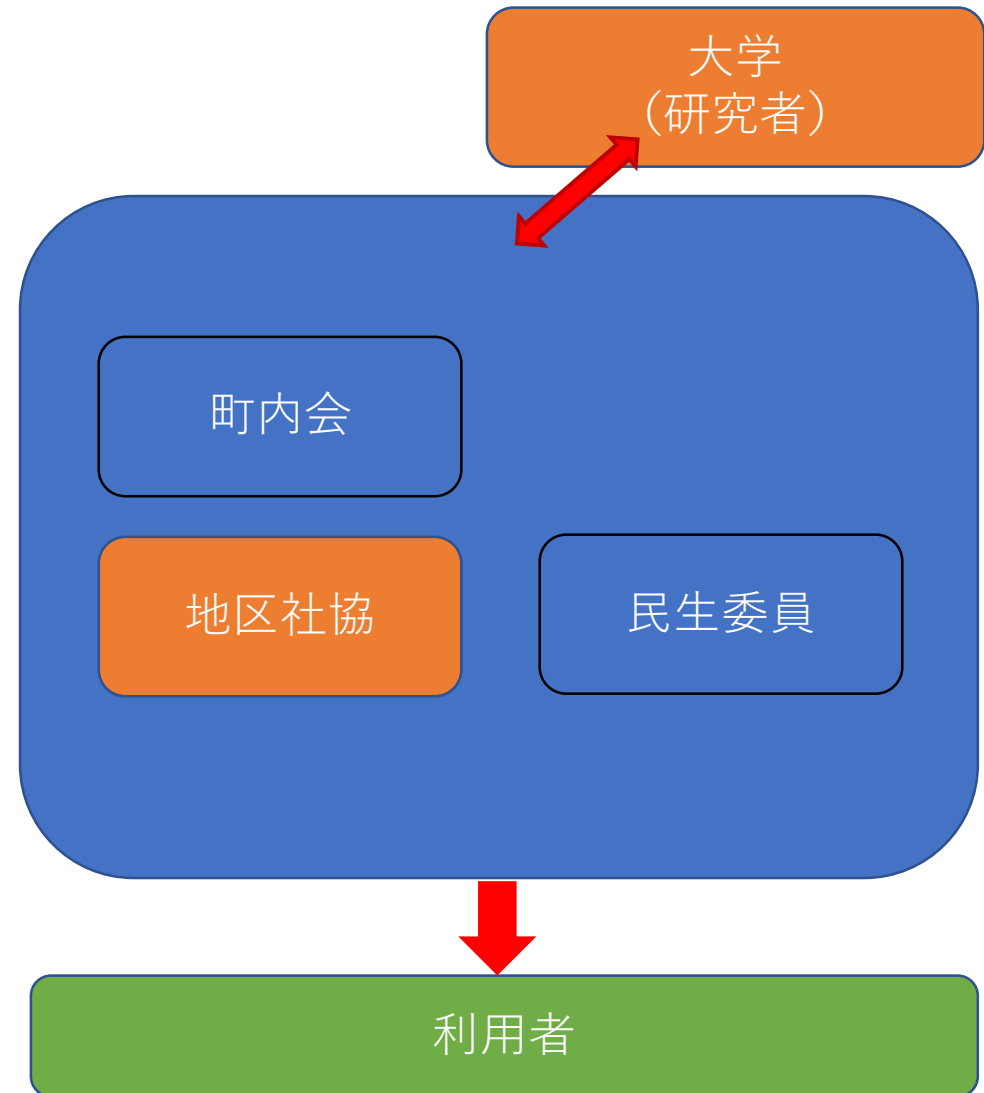
事例7

- 仲間内での困りごと相談から活動が広がり、特に専門職が関与・介入していない。
- 今後は社会福祉協議会や介護事業所などとの連携の必要性を感じていた。
- 法人で受ける相談は傾聴を重視し、相談を受けてから弁護士や行政書士などの専門職にその内容を伝えるという方法を取る。
- 行政から相談が回されてくるケースもあるが、法人から行政に依頼することはほとんどない。
- 空家対策相談では、必要な専門職は自然に集積している。



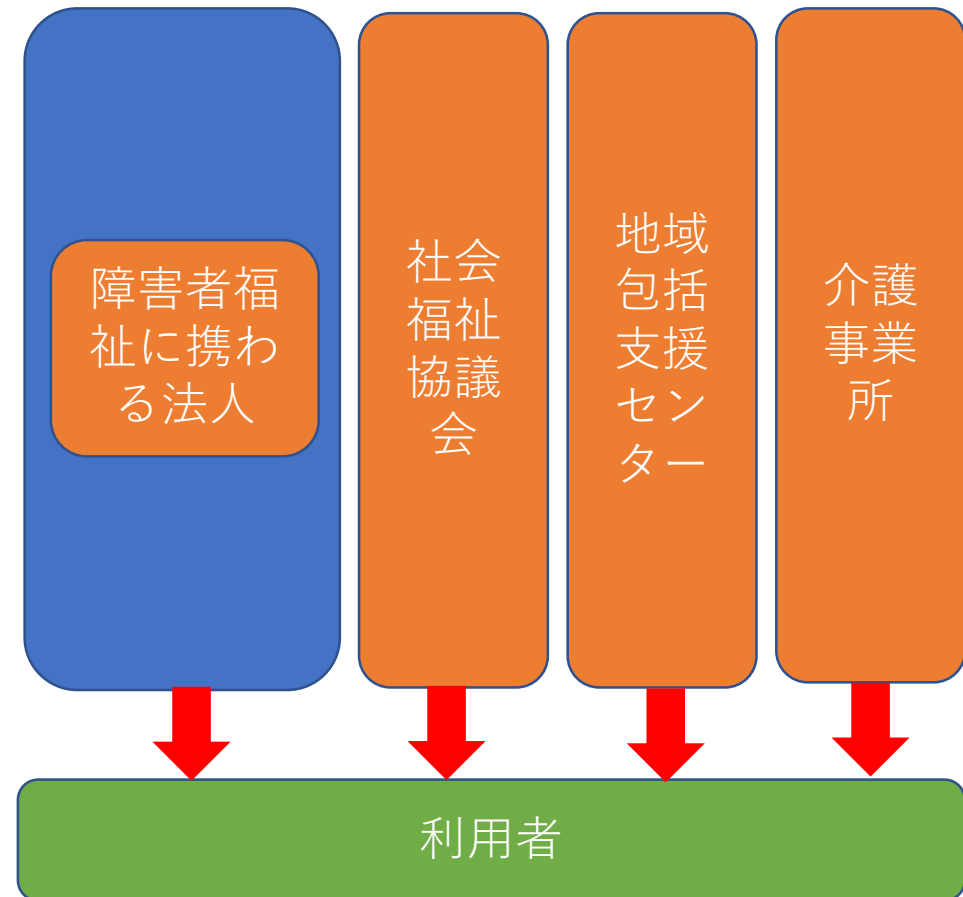
事例8

- 町内会と地区社協が主体となり活動。
- 大学の研究者が調査を実施し、ニーズを把握。
- 見守りは民生委員が行い、生活支援は有償ボランティアが行う仕組みで、その他の専門職の関与・連携は特にみられない。



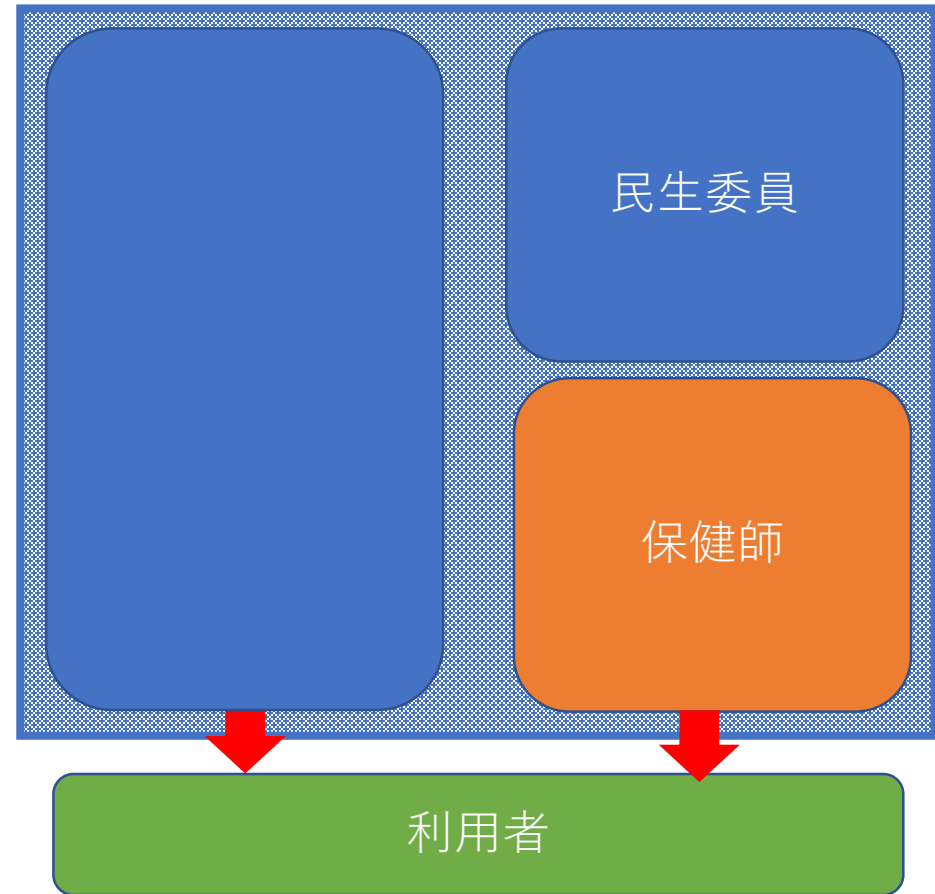
事例 9

- 障害者福祉に携わっていた法人が主体となり活動。
- 法人が他の専門職と直接連携するというよりは、利用者が法人のサービスを受けながら、社会福祉協議会や地域包括支援センター、介護事業所などのサービスも受けているという状況。
- 法人の理事に専門職がいて、ボランティアで相談活動にあたる。



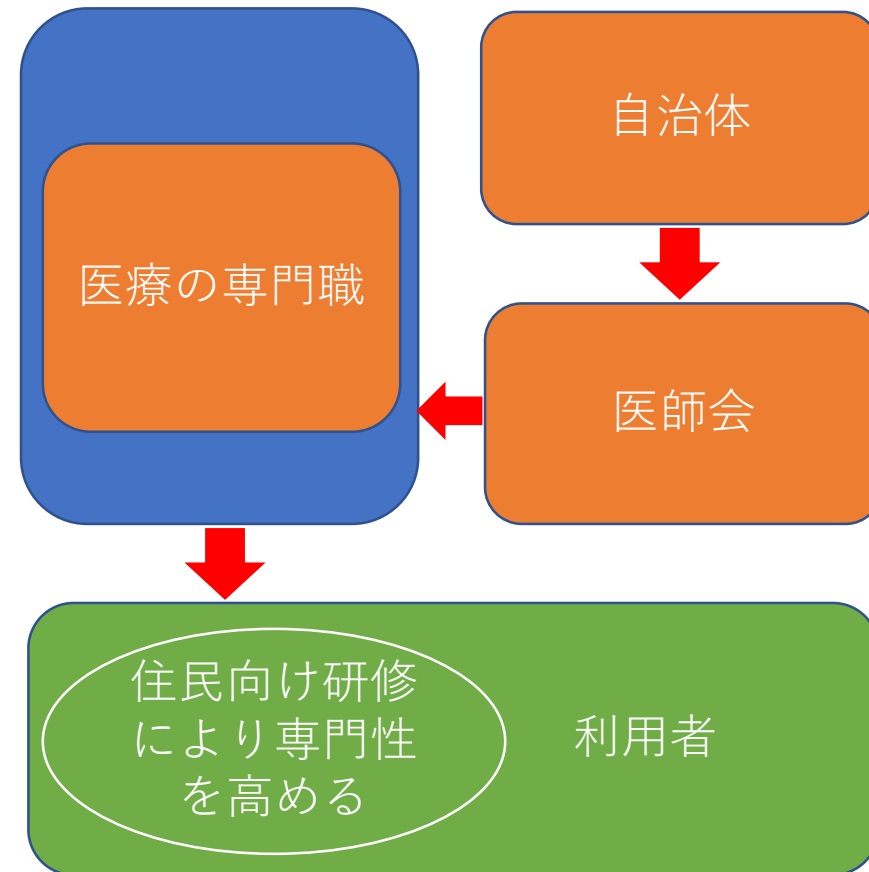
事例10

- 社会福祉協議会や生活支援コーディネーターなど専門職とのつながりはほとんどない。
- 民生委員が協力。
- 行政からの補助金で保健師が派遣され、「暮らしの保健室」を実施しているが、地域包括支援センターとはほとんど繋がりが無い。



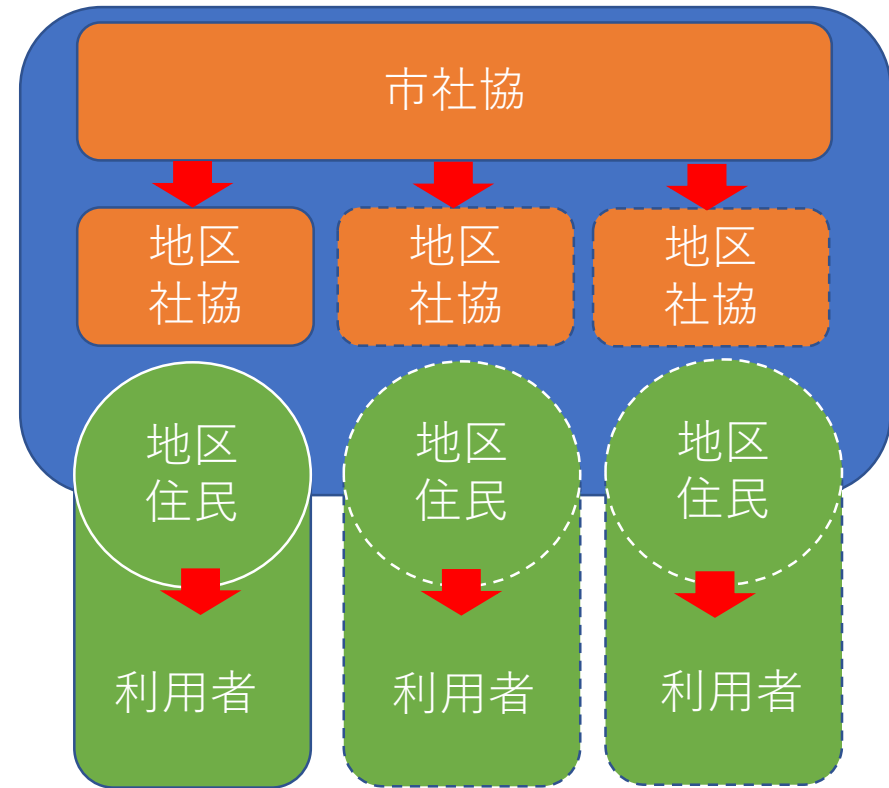
事例11

- 自治体から医師会が在宅医療連携拠点事業の委託を受けて実施。
- 医療の専門職が中心となり相談窓口を地域に展開して、他の支援団体・個人と連携を取りながら活動を進める。
- 拠点にソーシャルワーカーを配置し、医療・介護に加え生活支援もできる体制を取る。
- 「専門職でないととらえきれない人がいる」と考えているが、一方で「暮らしの保健室」で住民向けの研修を行いその教育効果もあって、必ずしも専門職でなくてもケアに関わることができると考えている。



事例12

- 市社協が主体となり、地区社協を組織化して地区社協単位で事業を実施。
- 市役所内にワンストップ相談センターを設置し、庁内の他の窓口や事業につなぐ調整機能を担う。なんでも相談窓口には相談員として地域住民を起用し地区内で相談に対応する仕組みを作る。



考察①

- 高齢者等の地域生活を支える事業は、大きく分けて**介護予防**を目的とするものと、**地域福祉の強化**を目的とするものに分かれ、前者は医療保健職を中心に多職種の見られるが、後者は社会福祉協議会を中心に住民主体の活動の構築に重点が置かれている傾向がある。
- **専門職が直接活動にかかわっている事例は少ない**が、活動を始めたNPOや個人がもともと障害福祉や高齢福祉に関する業務に関わっており、その**経験や知識を活かして活動を行っている**事例が散見された。
- 運営委員会などに社協や病院関係者、民生委員、地域包括支援センター職員などが参画し、情報交換・共有を行っている事例が複数あった。
- ニーズの把握や掘り起しなどに、大学の研究者や学生が実態調査として関わっている事例も見られた。
- 研修などをおして、**住民の知識を高め活動の担い手にしていこうという動きもある。**

考察②

- ほとんどの事例は、既存の社会福祉制度や医療制度に乗らない人を対象にしているため、**専門職につながなければならないほど複雑な課題や支援を必要としているケースに遭遇することは少ない。**
- むしろ、地域包括支援センターや社協の職員が、**制度に乗らないが気になる人を活動につなぐ**など、専門職が連携を求めている状況が見られる。
- 一方で、各事例が展開している地域に密着した活動により、利用者が抱えている課題が顕在化し、運営しているNPO等から専門職に相談をつなげたケースもある。つまり、各事例の活動が**一種のスクリーニング機能を果たし、課題のある住民の早期発見につながっている。**
- 専門職の関与・連携の濃淡は事例によって異なるが、共通しているのは、**専門職が日頃の活動には関わっていなくとも、少なくとも名前や顔がわかる関係性を築いていること**である。

専門職・専門職性・専門性とは

- 専門職 (Professional)、専門職性 (Professionality)、専門性 (Speciality)
 - Greenwood (1957) の専門職の定義
 - (1) systematic theory (系統的な理論)
 - (2) authority (権威)
 - (3) community sanction (社会的承認)
 - (4) ethical codes (倫理綱領)
 - (5) a culture (そのものの文化)
 - Kornhauser (1962), Strauss (1963), Goldner & Ritti, (1967), Miller (1967), Engel (1969), House & Kerr (1973), Kerr et al. (1977) などが定義を試み、以下の定義が研究者の間でおおむね合意されている
 - ①専門的な知識や技術を有する
 - ②自律性を有する
 - ③専門性に独占的権限が伴う
 - ④独自の倫理綱領を備えている
 - ⑤専門職業団体が存在する
 - 弁護士や医師はこれらの特性を十分に備え典型的で古典的なプロフェッションである「完全な専門職」
 - 看護職、ソーシャルワーカー、教師は、Wilenskyにより形成途上/境界上にある(in process, some marginal) プロフェッションや、Etzioniによる半専門職 (Semi-professions) という位置付け
- (白石裕子「看護職の「専門職性」に関する一考察」香川県立医療短期大学紀要 第2巻, 143-151, 2000)

「支援」とは何かー「管理」との違い

	管 理	支 援
行 為 者	<u>自分</u> のことを知らせて(計画) <u>相手</u> を変えることによって、 <u>自分の意図</u> をはたす。	<u>相手</u> のことを知って、 <u>自分</u> を変えることによって、 <u>相手の意図</u> をはたす。
被 行 為 者	<u>相手</u> のことを知らされて(計画) <u>自分</u> を変わらせられることによって、 <u>相手の意図</u> をはたさせられる。	<u>自分</u> のことを知って貰って、 <u>相手</u> に変わって貰い、 <u>自分の意図</u> がはたされる。

本質的な違いとは：**管理は自分から出発して相手を変える行動様式**
支援は相手から出発して自分を変える行動様式

(舘岡康雄『利他性の経済学ー支援が必然となる時代へ』，新曜社、2006)

何を支援するのかー「ニーズ」の意味

- ニーズとデザイン・デマンド・ウォントの違い（岡本秀明）
 - ニーズ：望ましくない状態が回復されるべきであると社会的に認められるもの
 - ニーズは人間に客観的に必要なものであり、デザイン等は基本的には個人の一時的な感情
 - ニーズはその本人が必要と感じていなくても存在し、デザイン等は本人が何らかのかたちで認識している概念
 - ニーズはその人にとって必ず必要とされ、デザイン等はその人が何かの目的で必要と考えるものであるが、それは必ずしも必要ではない
- 3つのニーズ（白澤政和）
 - フェルトニーズ：利用者が感じているニーズ
 - ノーマティブニーズ：規範的、一般的に考えられるニーズ
 - リアルニーズ：利用者にとって本当に必要としているもの

まとめ

- 住民主体の高齢者等の生活支援に対する取組みは、介護予防事業と地域福祉の強化に分かれ、前者は医療・保健職のうち、特にリハ職や保健師等との連携が見られ、後者は社会福祉協議会が主導していた。これらは公助から共助へと制度を変革させる過程において、専門職が介入し住民主体の活動を育成する形で進められてきたものが多い。
- 住民等が主体となり高齢者や障害者等を対象に「制度外生活支援」を提供している事例では、現場で専門職が直接に関与・連携している事例はほとんどなく、むしろ、地域包括支援センターや社協の職員が、制度外生活支援に期待し利用者を紹介している状況が見られた。一方で、「制度外生活支援」の場がスクリーニング機能となり課題を早期発見し専門職につなぐケースも見られた。
- 公助から共助・互助へと生活支援を展開させていくうえで、専門職の配置をどうするかは課題である。事例からは、住民主体の取組みにおいて現場で専門職が求められることはさほどなく、むしろ住民主体の活動が利用者の課題を顕在化させ早期発見するスクリーニング機能を果たし、効率よく専門職につなげる可能性があることが示唆された。ただし、活動主体と専門職が互いに顔がわかる関係性を構築することは必須である。
- 専門職の直接配置よりはむしろ、住民等の担い手が専門性を備えるための支援・工夫を行うことが求められているのではないか。

地域共生社会の実現に向けた 政策の動向について

社会・援護局 地域福祉課
地域共生社会推進室（併）

課長補佐 石井 義恭

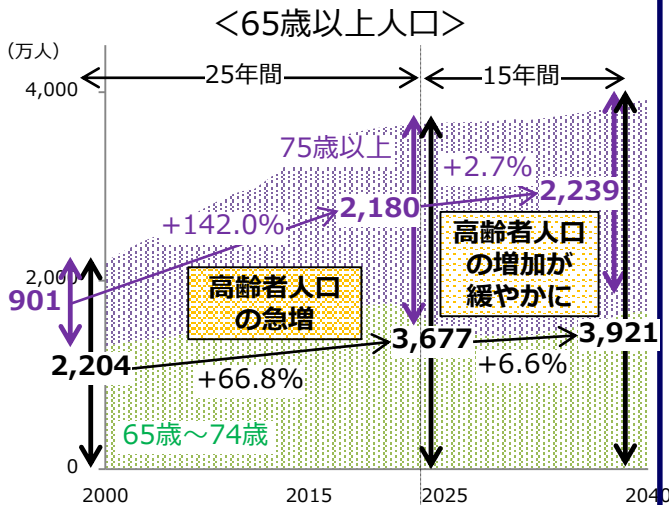
2040年頃を展望した社会保障改革の新たな局面と課題

平成30年4月12日経済財政諮問会議
厚生労働大臣提出資料(抄)

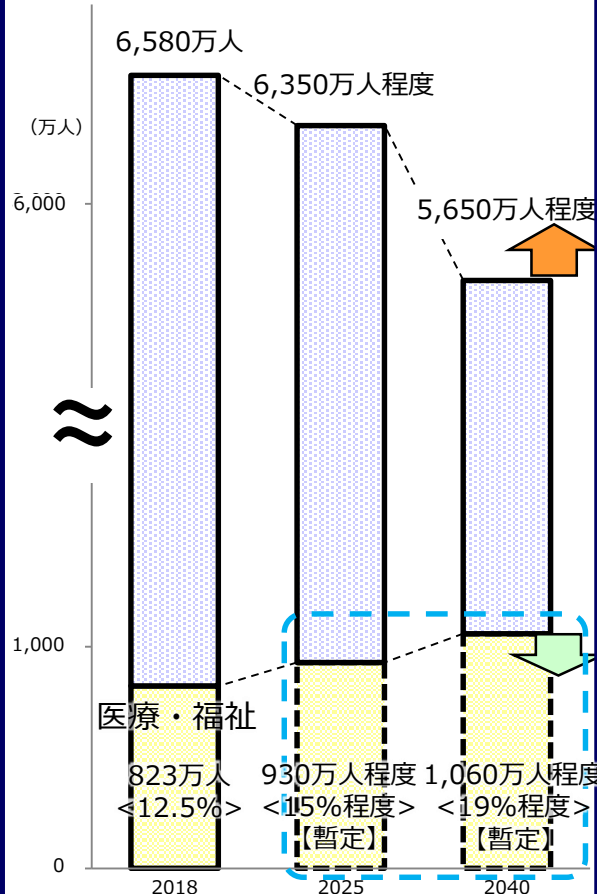
人口構造の推移を見ると、2025年以降、「高齢者の急増」から「現役世代の急減」に局面が変化。

2025年以降の現役世代の人口の急減という新たな局面における課題への対応が必要。

《2040年までの人口構造の変化》



《就業者数の推移》



国民的な議論の下、

- これまで進めてきた給付と負担の見直し等による社会保障の持続可能性の確保も図りつつ、
- 以下の新たな局面に対応した政策課題を踏まえて、総合的に改革を推進。

《新たな局面に対応した政策課題》

- 1. 現役世代の人口が急減する中での社会の活力維持向上**
⇒ 高齢者をはじめとして多様な就労・社会参加を促進し、社会全体の活力を維持していく基盤として、2040年までに3年以上健康寿命を延伸することを目指す。

- 2. 労働力の制約が強まる中での医療・介護サービスの確保**
⇒ テクノロジーの活用等により、2040年時点において必要とされるサービスが適切に確保される水準の医療・介護サービスの生産性^{*}の向上を目指す。

- ※ サービス産出に要するマンパワー投入量。
- ※ 医療分野：ICT、AI、ロボットの活用で業務代替が可能と考えられるものが5%程度（「医師の勤務実態及び働き方の意向等に関する調査」結果から抽出）
- ※ 介護分野：特別養護老人ホームでは、平均で6人に対し介護職員等が1人程度の配置となっているが、ICT等の活用により2.7人に対し1人程度の配置で運営を行っている施設あり。

(資料) 就業者数について、2018年は内閣府「経済見通しと経済財政運営の基本的態度」、2025年以降は、独立行政法人労働政策研究・研修機構「平成27年労働力需給の推計」の性・年齢別の就業率と国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成29年推計」（出生中位・死亡中位推計）を用いて機械的に算出。医療・福祉の就業者数は、医療・介護サービスの年齢別の利用状況（2025年）をもとに、人口構造の変化を加味して求めた将来の医療・介護サービスの需要から厚生労働省において推計（暫定値）。

(資料) 総務省「国勢調査」「人口推計」（2015年まで）、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成29年推計」（出生中位・死亡中位推計）（2016年以降）

「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」

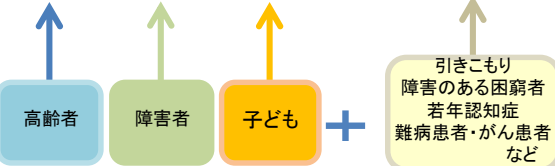
(平成27年9月 厚生労働省「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討PT」報告)

4つの改革

新しい地域包括支援体制

〔包括的な相談支援システム〕

1 包括的な相談から見立て、支援調整の組み立て+資源開発



- 地域により
・ワンストップ型
・連携強化型 } による対応
- 地域をフィールドに、保健福祉と雇用や農業、教育など異分野とも連携

誰もがそのニーズに合った支援を受けられる地域づくり

2 高齢、障害、児童等への総合的な支援の提供

- 多世代交流・多機能型の福祉拠点の整備推進
- ・ 運営ノウハウの共有
- ・ 規制緩和の検討 等
- 1を通じた総合的な支援の提供

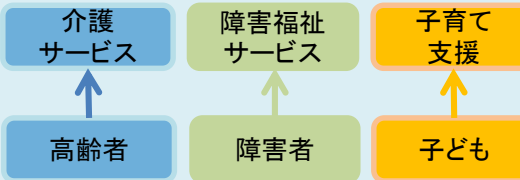
サービス提供のほか地域づくりの拠点としても活用

背景・課題

①福祉ニーズの多様化・複雑化

複合的な課題を有する場合や分野横断的な対応等に課題

〔制度ごとのサービス提供〕



②高齢化の中で人口減少が進行

地域の実情に応じた体制整備や人材確保が課題

新しい支援体制を支える環境の整備

4 総合的な人材の育成・確保

- 1を可能とするコーディネート人材の育成
- 福祉分野横断的な研修の実施
- 人材の移動促進 等

3 効果的・効率的なサービス提供のための生産性向上

- 先進的な技術等を用いたサービス提供手法の効率化
- 業務の流れの見直しなど効率的なサービスの促進
- 人材の機能分化など良質で効果的なサービスの促進 等

地域住民の参画と協働により、誰もが支え合う共生社会の実現

地域共生社会とは

◆制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、**住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会**

支え・支えられる関係の循環 ～誰もが役割と生きがいを持つ社会の醸成～



- ◇居場所づくり
- ◇社会とのつながり
- ◇多様性を尊重し包摂する地域文化

- ◇生きがいづくり
- ◇安心感ある暮らし
- ◇健康づくり、介護予防
- ◇ワークライフバランス

すべての人の生活の基盤としての地域

地域における人と資源の循環 ～地域社会の持続的発展の実現～

- ◇社会経済の担い手輩出
- ◇地域資源の有効活用、雇用創出等による経済価値の創出

- ◇就労や社会参加の場や機会の提供
- ◇多様な主体による、暮らしへの支援への参画

すべての社会・経済活動の基盤としての地域



農林



環境



産業



交通

平成29年社会福祉法改正

- 平成29年(2017年)の通常国会で成立した改正社会福祉法(地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律による改正)により、社会福祉法に地域福祉推進の理念を規定するとともに、この理念の実現のために市町村が包括的な支援体制づくり(※)に努める旨を規定。
 - (※)包括的な支援体制づくりの具体的な内容
 - ・地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備
 - ・住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、情報の提供や助言等を行う体制の整備
 - ・支援関係機関が連携し、地域生活課題の解決に資する支援を一体的に行う体制の整備
- 同改正法の附則において、法律の公布後3年(令和2年)を目途として、市町村による包括的な支援体制を全国的に整備するための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずる旨を規定。
- あわせて、包括的な支援体制づくりの具体的な内容をメニューとするモデル事業を平成28年度から実施しており、令和元年度は208自治体が事業を実施している。



地域共生社会推進検討会における検討

- 平成29年の改正社会福祉法附則の規定やモデル事業の実施状況を踏まえ、包括的な支援体制の全国的な整備のための具体的な方策を検討するため、厚生労働省に「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会(地域共生社会推進検討会)」を令和元年5月に設置。
 - 地域共生社会推進検討会は、令和元年12月に最終とりまとめを公表。
<最終とりまとめで示された方向性>
 - 本人・世帯が有する複合的な課題(※)を包括的に受け止め、継続的な伴走支援を行いつつ、適切に支援していくため、市町村による包括的な支援体制において以下の3つの支援を一体的に行う。
 - I 断らない相談支援 II 参加支援 III 地域づくりに向けた支援
- (※)一つの世帯において複数の課題が存在している状態(8050世帯や、介護と育児のダブルケアなど)
世帯全体が地域から孤立している状態(ごみ屋敷など) 等

地域共生社会の実現

○地域住民が抱える課題が**複雑化・複合化(8050世帯、ダブルケア等)**。

▼高齢、子ども、障害等の属性別の従来の支援体制→**複合課題や狭間のニーズへの対応が困難**。

▼属性を超えた相談窓口の設置等の動き

→各制度の国庫補助金等の目的外流用を避けるための経費按分に係る事務負担が大きい。

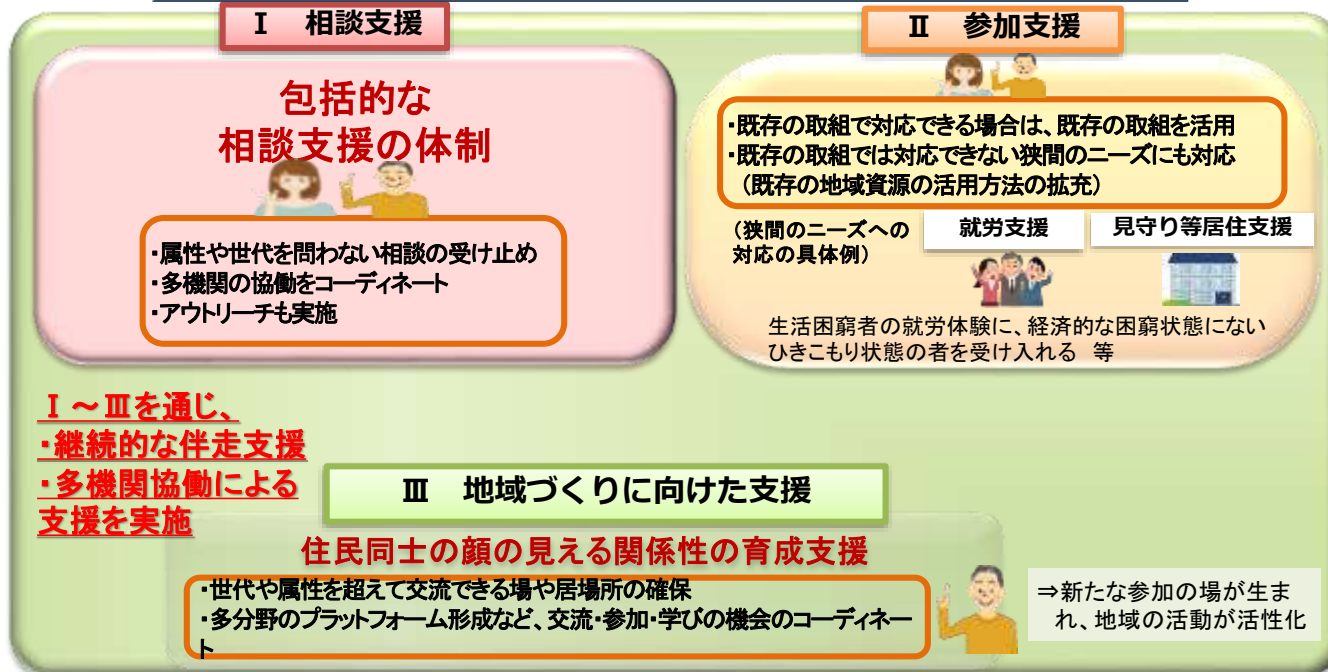
社会福祉法に基づく新たな事業(「重層的支援体制整備事業」)の創設

○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、**I 相談支援、II 参加支援、III 地域づくりに向けた支援を一体的に実施する事業を創設**する。

○新たな事業は実施を希望する**任意事業**。ただし、事業実施の際には、I～IIIの支援は必須

○新たな事業を実施する市町村に対して、相談・地域づくり関連事業に係る補助等について一体的に執行できるよう、**交付金を交付**する。

重層的支援体制整備事業 (令和3年4月1日施行)



I～IIIを通じ、
・継続的な伴走支援
・多機関協働による支援を実施

日本社会や国民生活の変化(前提の共有)

日本の福祉制度の変遷と現在の状況

- 日本の社会保障は、人生において典型的と考えられるリスクや課題を想定し、その解決を目的として、それぞれ現金給付や福祉サービス等を含む現物給付を行うという基本的なアプローチの下で、公的な保障の量的な拡大と質的な発展を実現してきた。
- これにより、生活保障やセーフティネットの機能は大きく進展し、社会福祉の分野では、生活保護、高齢者介護、障害福祉、児童福祉など、属性別や対象者のリスク別の制度が発展し、専門的支援が提供されるようになった。
- その一方で、個人や世帯が抱える生きづらさやリスクが複雑化・多様化(社会的孤立、ダブルケア・いわゆる8050)している。これらの課題は、誰にでも起こりうる社会的なリスクと言えるが、個別性が極めて高く、対象者別の各制度の下での支援の実践において対応に苦慮している。

〈共同体機能の脆弱化〉

- 地域のつながりが弱くなり支え合いの力が低下するとともに、未婚化が進行するなど家族機能が低下
- 経済情勢の変化やグローバル化により、いわゆる日本型雇用慣行が大きく変化
血縁、地縁、社縁という、日本の社会保障制度の基礎となってきた「共同体」の機能の脆弱化

◆一方、地域の実践では、多様なつながりや参加の機会の創出により、「第4の縁」が生まれている例がみられる

〈人口減による担い手の不足〉

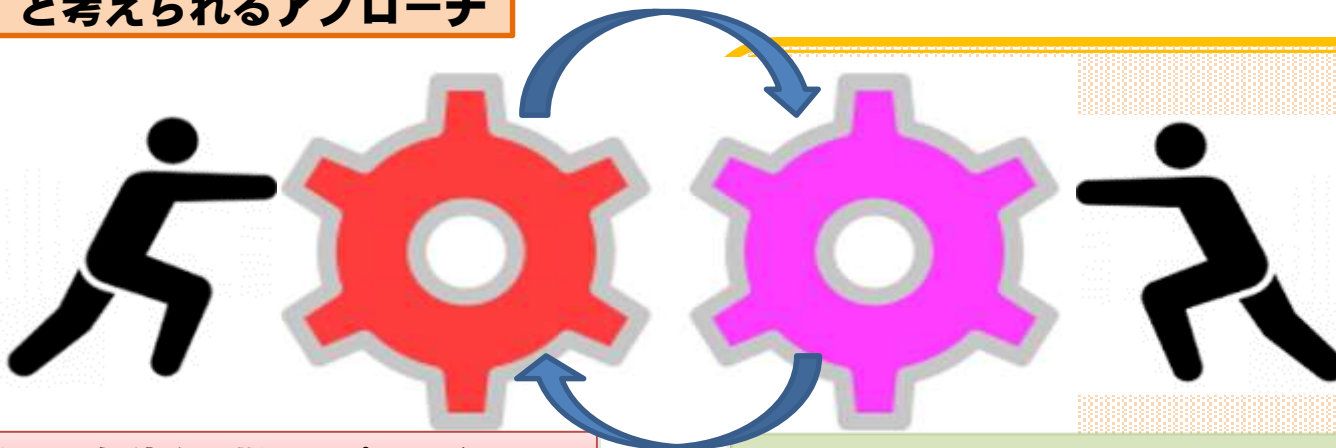
- 人口減少が本格化し、あらゆる分野で地域社会の担い手が減少しており、例えば、近年大規模な災害が多発する中で災害時の支援ニーズへの対応においても課題となるなど、地域社会の持続そのものへの懸念が生まれている
- 高齢者、障害者、生活困窮者などは、社会とのつながりや社会参加の機会に十分恵まれていない

◆一方、地域の実践では、福祉の領域を超えて、農業や産業、住民自治などの様々な資源とつながることで、多様な社会参加と地域社会の持続の両方を目指す試みがみられる

⇒制度・分野ごとの「縦割り」や「支える側」「支えられる側」という従来の関係を超えて、地域や一人ひとりの人生の多様性を前提とし、人と人、人と社会がつながり支え合う取組が生まれやすいような環境を整える新たなアプローチが求められている。

対人支援において今後求められるアプローチ

支援の“両輪”と考えられるアプローチ



具体的な課題解決を目指すアプローチ

- 本人が有する特定の課題を解決することを目指す
- それぞれの属性や課題に対応するための支援(現金・現物給付)を重視することが多い
- 本人の抱える課題や必要な対応が明らかな場合には、特に有効

つながり続けることを目指すアプローチ

- 本人と支援者が継続的につながることを目指す
- 暮らし全体と人生の時間軸をとらえ、本人と支援者が継続的につながり関わるための相談支援(手続的給付)を重視
- 生きづらさの背景が明らかでない場合や、8050問題など課題が複合化した場合、ライフステージの変化に応じた柔軟な支援が必要な場合に、特に有効

共通の基盤

本人を中心として、“伴走”する意識

個人が自律的な生活を継続できるよう、本人の意向や取り巻く状況に合わせ、2つのアプローチを組み合わせることが必要。

伴走型支援と地域住民の気かけ合う関係性によるセーフティネットの構築

伴走型支援

- 一人ひとりが多様で複雑な問題に面しながらも、生きていこうとする力を高め(エンパワーメント)、自律的な生を支える支援
(※) 自律・・・個人が主体的に自らの生き方を追求できる状態にあること
- 「支える」「支えられる」という一方向の関係性ではなく、支援者と本人が支援の中で人として出会うことで、互いに学び合い、変化する。



地域住民の気かけ合う関係性

- 一人ひとりの人生・生活は多様かつ複雑であり、社会に関わる経路は多様であることが望ましく、専門職による伴走支援のみを想定することは適切でない。
- 地域の実践では、専門職による関わりの下、地域住民が出会い、お互いを知る場や学び合う機会を通じて、地域住民の気かけ合う関係性が生じ広がっている事例が見られる。

セーフティネットの構築に当たっての視点

- 人と人とのつながりそのものがセーフティネットの基礎となる。
 - ー地域における出会いや学びの場を作り出し、多様なつながりや参加の機会が確保されることで、地域の中での支え合いや緩やかな見守りが生まれる
 - ー専門職による伴走型支援の普及や、地域に開かれた福祉の実践によって、個人と地域・社会とのつながりが回復し、社会的包摂が実現される
- これらが重なり合うことで、地域におけるセーフティネットが充実していく。
- 制度設計の際には、セーフティネットを構成する多様なつながりが生まれやすくするための環境整備を行う観点と、専門職等の伴走によりコミュニティにつなぎ戻していく社会的包摂の観点が重要。

複合・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制の整備

◆ 市町村が、地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を整備するため、以下の支援を一体的に実施する事業を創設

①相談支援（市町村全体での包括的な相談支援体制）

②参加支援（社会とのつながりや参加の支援）

③地域づくりに向けた支援

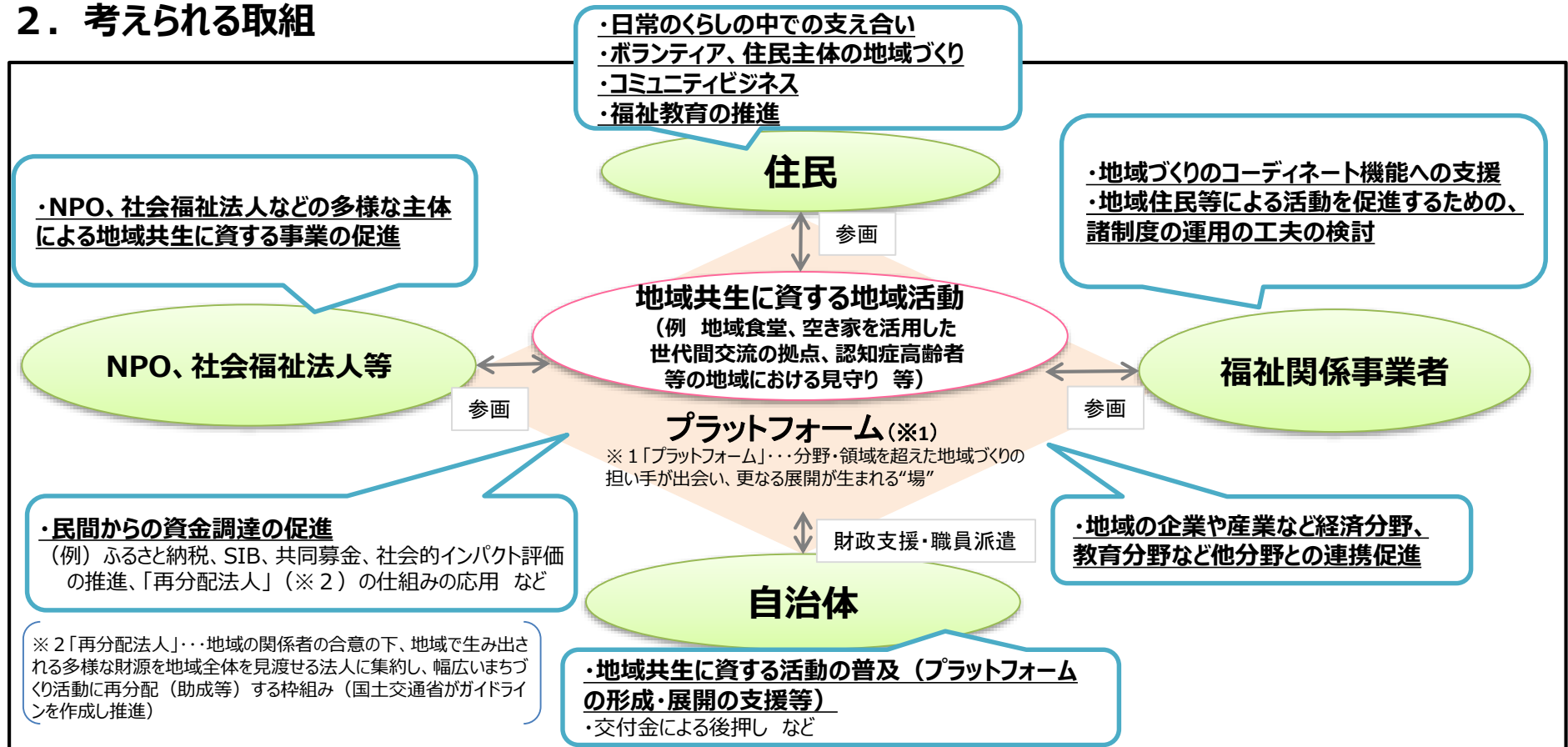
◆ 事業全体の理念は、アウトリーチを含む早期の支援、本人・世帯を包括的に受け止め支える支援、本人を中心とし、本人の力を引き出す支援、信頼関係を基盤とした継続的な支援、地域とのつながりや関係性づくりを行う支援である。



1. 概要

- 地域における重層的なセーフティネットを確保していく観点から、住民をはじめ多様な主体の参画による地域共生に資する地域活動を普及・促進。
- 地域共生に資する地域活動の多様性を踏まえ、住民などの自主性や創意工夫が最大限活かされるよう、画一的な基準は設けず、各主体に対し積極的な活動への参画を促す方策など環境整備を推進。

2. 考えられる取組



多分野協働のプラットフォームの展開（イメージ）

- 地域の様々な主体が集い、多世代の交流や多様な活躍の機会や役割を生み出し、地域社会からの孤立を防ぎ、人と人、人と資源がつながりやすい環境を整備（ネットワーク構築）した結果として、多様なプラットフォームが形作られていく。
- 重層的支援体制整備事業における「プラットフォーム」とは、分野、領域を超えた地域づくりの担い手が出会い、新たなつながりの中から更なる展開を生むための“場”（拠点だけではなく、機会等も含む）を指す。
- こうした地域のプラットフォームは、地域に一つではなく多様に存在していることが重要であり、多様性を確保するためには、既存の協議の場等を把握し、活用しながら整備していくことが求められる。
- 行政主導の展開ではなく、これまでつながりが薄かった様々な関係者が新たに出会い、気づきや学びを得て、目指す方向性や将来像を共有しながら、地域における多種多様な活動が活性化されていくプロセスが、地域自体の継続性を高めることにもつながっていく。

