

四天王寺福祉事業団・研修資料

『地域共生社会づくりに向けた社会福祉法人の役割』  
—属性分野を超えた全世代交流型自立支援・その2—

(公財) テクノエイド協会理事長  
NPO法人日本地域福祉研究所理事長  
大橋 謙策

(はじめに)

I、戦後の属性分野別縦割り行政・サービス提供方法を再編成する「地域共生社会政策」

「地域共生社会政策」の起点になった“新たな福祉提供ビジョン”

(「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

## II、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

## III、地域共生社会政策における重層的支援のあり方——制度の重層性と圏域の重層性

# 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——介護・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——新規・しゃかいとのつながり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・生活支援体制整備事業、障害—地域活動支

援センター事業、子ども・地域子育て支援拠点事業

第4号——新規・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——新規、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——新規、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、要保護児童対策協議会
- 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

#### IV、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”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——福祉サービスを必要としている人のナラティブ及び本人の求め・希望と専門職が必要と判断したことの両者を出し合い、そのうえで両者の合意による自立支援方針の確立を踏まえた個別ケアの徹底
  - 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
- # イギリスは歴史的に行政と住民のボランティア活動が両輪
- i) 1601年 エリザベス救貧法と1601年慈善信託法（1960年のチャリティ法へ継承）
  - ii) 1942年ベヴァリッジ第一報告「社会保険及び関連サービスについて」と1948年ベヴァリッジ第三報告「ボタントリーアクション」
  - iii) 1968年シーボーム報告「地方自治体におけるパーソナルサービスについて」と1969年エイブス報告「ボラントリーワーカーズ」

- 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——必要なら新しい福祉サービスの開発、制度の確立
- 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——障害児・者の地域自立生活支援における「社会生活モデル」を基にしたアセスメントと本人の「意思」（本人は意思表示できるを原則）を尊重した支援
- 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——福祉教育の重要性（i）地域福祉実践主体の形成、ii）地域福祉サービス利用主体の形成、iii）地域福祉計画策定主体の形成、iv）社会保険契約主体の形成）——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——戦後の教育は自由・平等を教えたが、「博愛」思想の教育は欠落
- 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と一人暮らし高齢者、一人暮らし障害者の地域で最期まで看取り、視線する地位生活総合支援サービスの必要性——図「生活の主体性を考える意思確認支援の構造」参照
- 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）——“上位計画”としての地域福祉計画策定の重要性  
 ・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）
- ⑨ 2001年のWHOによるICF（国際生活機能分類）に基づく、福祉機器（福祉用具、補装具、介護ロボット、ICT、補聴器等）の利活用による福祉サービス利用者の生活圏域拡大、生きる喜び等のQOLを高めるケアと職員の労働衛生向上、業務の省力化、ケアの科学化の促進

## V、ソーシャルワークとケアワークとの有機化、統合化の課題とソーシャルケア

- ① 1970年代以降の社会福祉施設整備の時代におけるケアワークとソーシャルワー

クとの分離——ソーシャルワークが見えないと言われた時代、社会福祉教育におけるケースワーク主流時代には、その教育課程にケアワーク教育はなかった——1971年「社会福祉士法試案」では連動していた

- ② 1987年の「社会福祉士及び介護福祉士法」により、介護福祉教育が独自領域を構築するが、ソーシャルワーク教育との連動性は意思されず、入所型施設におけるADLをアセスメントの中軸においた介護福祉教育
- ③ 1990年の社会福祉関係8法改正による在宅福祉サービスの法制化、2000年の社会福祉法への解消・改正による地域自立生活支援として地域福祉が主流時代におけるソーシャルワークとケアワークとの有機化、統合化——ソーシャルケアの考え方
- ④ イギリスでは1970年の「地方自治体社会サービス法」を受けて、全世代対応型のソーシャルワーク教育を1971年より、中央ソーシャルワーク教育研修研究所を創設して展開するが、1998年にケアワークも含めて考えることにして、ソーシャルケア教育協議会に再編成——日本では2000年に「ソーシャルケアサービス研究協議会」を設立
- ⑤ 地域自立生活支援におけるICFの視点で福祉機器を活用したケアマネジメントを軸にしたソーシャルワーク実践——ケアワーク教育、ソーシャルワーク教育における福祉機器利活用の欠如、地域包括支援における福祉機器の利活用支援機能の欠如

## 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 第一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——都道府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——圏域システムの重要性
- 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

## VII、2016年、2020年の社会福祉法改正に伴う「地域貢献」課題の類型化

- ① 施設の設備、空間を活かしたサービスの展開——放課後サービス、生活困窮者支援として学習支援サービス、引きこもりの人の居場所づくり、住宅セーフティネットとしての短期居住支援
- ② 福祉避難所の機能と災害支援用品の備蓄
- ③ 専門多職種集団としての職員による「地域まるごと相談」窓口と支援
- ④ 社会福祉法人としての新たなサービスの開発——特養での子どものショートステイ、特養での障害者のショートステイ、地域の24時間安心コールセンター
- ⑤ 生活のしづらさを抱えた人、引きこもりの人の社会参加のステップとしての多様な就労の機会の提供
- ⑥ 社会福祉施設利用者の食材の地産地消——障害者雇用のNPO法人が休耕田を活用した農産物の活用（お米の場合・100人定員の特養でのお米の使用量、年間約10950キロ、30キロ袋で365袋、1袋5000円として1825万円）
- ⑦ 施設サービス利用者と児童・生徒との交流による福祉教育の機会の提供

### (参考資料)

- ① 「社会生活アセスメント」シート
- ② 「自己実現アセスメント」シート
- ③ アウトリーチ型ロールプレイ課題と方法
- ④ 問題解決プログラムの企画
- ⑤ ソーシャルサポートネットワークづくりのプログラム企画
- ⑥ 地域福祉、地域包括ケアシステムにおける基本情報作成シート
- ⑦ 図「生活の主体性を考える意思確認支援の構造」
- ⑧ 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」