

2018年1月17日
開催

地域共生社会実現推進シンポジウム

人と人がつながり合う持続可能なまちづくり

基調講演

「我が事・丸ごと」地域共生社会の構築に向けた取り組み

厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 地域福祉専門官 後藤 真一郎 氏



後藤真一郎氏。平成4年から24年間全国社会福祉協議会に勤務。平成28年5月厚生労働省地域福祉専門官に着任。

「我が事・丸ごと」地域共生社会とは

本日は、「我が事・丸ごと」地域共生社会の構築に向けた取り組みと題し、お話しさせていただきます。

「我が事・丸ごと」という言葉についてですが、まず「我が事」は「他人事」の対義語として使っています。「他人事」を、「我が事」に変えていくような働きかけをしていく必要があると考えています。

例えば、ここ茨城県は当事者でもありませんが、東日本大震災のような災害が起きれば、「これは何とかしなきゃいけない。」と考えること、これが「我が事」です。実際にボランティアするとか、募金するとかに関わらず、まず「我が事」になります。しかし、何でもかんでも「我が事」になるかというと、これは無理です。人にはそれぞれ価値観もありますし、苦手なものもあります。

と、これは無理です。人にはそれぞれ価値観もありますし、苦手なものもあります。

今、社会的孤立というのが非常に大きな課題になっています。平たく言えば「一人ぼっち」です。例えば、ゴミ屋敷とかホームレスのような極端な例でなくとも、地域から孤立している家庭が非常に増えてきています。そこを少しでも「我が事」に感じていただいて、いわゆる「包摂型」と言いますが、皆で包み込むような、そういう仕組みがつかれないかと考えています。

ところが、繰り返しになりますが、何でも「我が事」にすることは無理です。私が申し上げたいのは、例えば「我が事」の点数というようなものがあつたとして100点満点の80点で構わないのです。30点を31点にしよう、32点にしようという取り組みそのものが大事だと思っています。これを放置していると30点がどんどん29点28点と下がっていきますので、少しでもアップしていく、皆で頑張っていくとういうことです。

次に、「丸ごと」ですが、「縦割り」の対義語として使っています。「縦割り」という言葉は、よく批判的に言われますが、私が考えるに「縦割り」のことは「専門性」ではないかと思えます。では「専門性」の「縦割り」が批判されるのは、地域住民や利用者のためにあるべき専門性が、専門職のために用いられるからではないでしょうか。専門性が悪いわけではなくて専門性を理由にした何かの弊害が起きてしまっているのであれば、その弊害はなくすべきです。そのために専門職、行政、関係機関などが連携できる取り組みを進めなくてはなりません。

「支え手」「受け手」を超えて

今日お越しいただいた方々は地域住民の方や、民生委員、行政など、どちらかというと支え手側かと思えます。福祉の仕事をしている人は、例えばAさんがいた時に、Aさんは福祉サ

地域共生社会は、「共に生きる」と書き、具体的にどういふことかと言えば、「みんな違ってみんな良い」ということです。要は、排除しないことが大事だということです。皆で共に生きていける社会を作っていこうという理念を「我が事・丸ごと」の地域共生社会としています。具体的に言うと、そのためには制度や分野を越え、縦割りを超えていき、「支え手」「受け手」という関係を越えていくことが大事なキーワードだと思っています。

ービスの対象者か否かで見ます。つまり、「受け手」として、Aさんを見がちです。ですがAさんは、福祉サービスの利用者だけではなく、様々な側面を持っています。支え手側にまわる側面ももっているという視点がとても大事だと思います。

例えば、子どもは基本的には大人から守られる存在ですが、子どもでも意思はあり、地域の中でこういうことをやりたいということもあります。そのため、子どもという「受け手」が、「支え手」側になるためには、やはり大人がいかに環境整備をするかが大切です。そういう環境整備さえできれば支え手側がたくさん増えていくでしょう。福祉以外にも担い手不足の世の中で、こういう環境整備なり、きっかけ作りがとても大事だと思っっています。その考え方を進めていくためには、地域住民全体、多様な主体が「我が事」として、地域に関わっていただいて、人と人、人と資源、世代や分野を越えて繋がっていくという考え方がとても大事です。

声なき声の SOS に気づくために

相談する先が分かる人や自分で行く力がある人は問題ないですが、例えば「8050」という言葉を聞いたことはありませんか。これは8代の高齢者と90代の働いていない子どもが同居しているというケースです。

そうした場合、80代の親御さんは、「息子が働いてくれたら」「何とかならないのか。」と思っっている場合が多いですが、その息子さんはかつて働いていて、働く中で人間関係のトラブルがあり辞めてしまい、ハローワークに何度行っても上手くいかない、「もう俺のことはほっといてくれ。」と自暴自棄になってしまう場合があります。そういう人たちが、役所を頼るか、「助けてほしい」と声をあげられるかと言うと、基本的に行かないでしょう。福祉は、悲しいかな申請主義です。ですから「助けて。」と言えない人への支援はなかなかできません。では、そのまま放っていて良いのでしょうか。今までも放っていたわけではないで

すが、「制度の狭間の問題」や障がいのある80代、90代の親亡き後のケースもあります。さらに、ダブルケアとって、80代・90代で自分の親の介護と子どもの育児を同時にしているケースもあります。日中は介護保険サービスも保育園・幼稚園もあるので問題はありますが、平日でも当然呼出しはありますし、夜はトイレにも連れられないかきやいけない。会社はある程度休ませてくれるかもしれませんが、そういう毎日では休めないでしょう。そうした中で、介護を理由に仕事を辞めるということもあります。それを介護離職と言います。介護離職は親の要介護度よりもむしろ、相談する相手がいるか否かなのです。介護保険があり、保育園・幼稚園があっても、自分の支援は誰がしてくれるのかと追い込まれていってしまうのです。

制度というのは基本的には対象、基準がありますので、誰もが介護保険を利用できるわけではないですし、対象にならない場合もあります。そうした方のために住民の皆さまが助け合いの活動などを行っているのが現実だと

「我が事・丸ごと」の地域共生社会

- 制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を越えて、
- 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越えて『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

◆今後の福祉改革を貫く「基本コンセプト」

「我が事・丸ごと」の地域共生社会実現に向けた3つの観点



思います。私自身も正直、何でも制度で解決すべきだとは思っていません。むしろ制度でやらない方が良いこともたくさんあると思っています。

「生活困窮者自立支援制度」と「多機関の協働による包括的支援体制」

平成27年度から本格施行された生活困窮者自立支援制度があります。生活保護受給者は増えていくなかで、生活保護を受けていないけれど一歩手前まで厳しい状況に置かれている人が多くいます。そこで、制度を作る前段で生活困窮者と言われる状況に置かれている方の状況を調べました。すると、「お金が無い」「仕事が無い」という状況以外に社会的に孤立しているというのが分かりました。社会的に孤立しているから経済的に困窮しているのか、その逆なのかは分かりませんが、関連性があることが分かりました。

いくらお金を貸しても、仕事に繋がっても、それだけでは不十分で、生活困

窮者支援を通じた地域づくりが必要となります。専門職だけで支援して上手にくいケースはもちろんあります。社会的に孤立している人ならば孤立を専門職だけで埋められるでしょうか。そこに地域住民の皆様と一緒に取り組む意味があると思います。

その後、国は「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」を立ち上げました(図1②)。これは今、東海村でも取り組んでいただいています。この考え方はとてもシンプルです。複雑な課題を抱えた方(世帯)が、たらい回しにされず、複数の課題があっても丸ごと支援される場を作ろうということ。一つの専門職や機関、部署に丸投げしない仕組みを作るものです。

実際の福祉サービスの現場では、最初に関わった人が主担当となる場合が多いと思います。誰かに押し付けるのではなく、皆で連携して取り組むということがこの事業の肝です。チーム、それも専門職だけではなく、住民の方も含めてです。なぜかと言うと、住民の皆さまこそたくさん情報を持つ

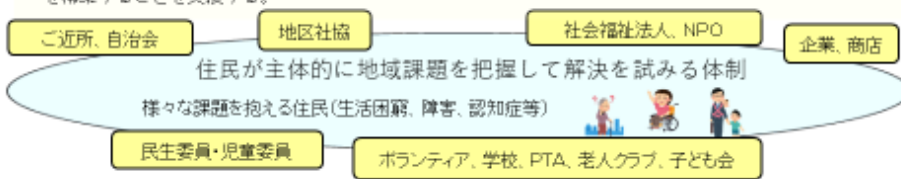
図1

「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりの強化のための取組の推進

平成30年度予算案26億円
実施主体:市町村(150か所程度)都道府県可
(前年度予算額20億円(100か所程度))

(1) 地域力強化推進事業(補助率3/4)

○ 住民の身近な圏域において、住民が主体的に地域課題を把握し、解決を試みることができる体制を構築することを支援する。



地域における他分野
まちおこし、産業、
農林水産、土木、
防犯・防災、環境、
社会教育、交通、
都市計画

住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりを支援

- [1] 他人事を「我が事」に変えていくような働きかけ
- [2] 地域の課題を「丸ごと」受け止める場(※)
※ 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、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、社会福祉法人、NPO法人等

○ 市町村レベルにおいて「我が事・丸ごと」の地域づくりに係る普及啓蒙の取組や、都道府県による市町村における地域づくりへの支援を実施する。

*下線部分は平成30年度新規

ニッポン一億総活躍プラン
(H286.4閣議決定)

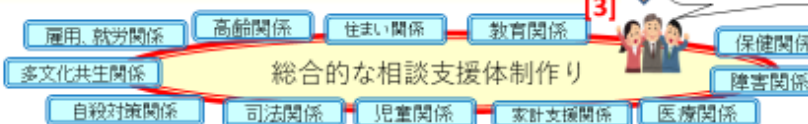
小中学校区等の住民に身近な圏域で、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりの支援。

世帯全体の複合化・複雑化した課題を受け止める。市町村における総合的な相談支援体制づくりの推進。

(2) 多機関の協働による包括的支援体制構築事業(補助率3/4)

○ 複合化・複雑化した課題に的確に対応するために、各制度ごとの相談支援機関を総合的にコーディネートするため、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する。

相談支援包括化推進員
世帯全体の課題を的確に把握
多職種・多機関のネットワーク化の推進
相談支援包括化推進会議の開催等



新たな社会資源の創出
地域に不足する資源の検討

てるからです。隣の人がどういう人か、専門職以上に住民の方が情報を持っています。住民の皆さまと一緒に支援していく、支えていく、そういう仕組みを作っていくという事業です。

10分の1でいいから、それぞれの力を持ち寄った時に調整する人も必要です。そこで、コーディネーターを置くことにしました。東海村でも、相談支援包括化推進員という人を置いています。五本の指の束ね役と言ってもいいし、私は連絡調整員という言い方もしていますが、既に色々な機関がありますので、その機関を皆で同じ方向で支援できるように調整する役割を担います。東海村の場合には社会福祉協議会に置いています。自治体によってさまざまです。

行政の中にも、行政の中の束ね役という調整役が当然必要です。行政と民間が話し合えば、車の両輪に軸になります。相談支援包括化推進員はスーパーマンではありません。皆で解決していくための調整役としての役割が求められます。

福祉だけではなく他領域との コラボレーションが大切

平成28年の10月、国は地域力強化検討会を立ち上げました。第一回目の検討会で「家庭の機能も地域の機能も弱っている。その中で改めてこういう議論をするのは大いに結構です。けれど住民も忙しい。地方創生、街おこし、2040年問題（今1800弱ある自治体数の半分が消滅するという説）。それらの問題に立ち向かい住民は一生懸命頑張っている。そんな中でそれは別に地域力強化について議論するのは止めてくれ。」という発言の趣旨がありました。

そして、「地方創生とかまちおこしとか、つまり福祉ではないけれど地域活動をしている人が世の中にはいっぱいいる。この人達と一緒にコラボレーションすることが大事なんだ。」とも言われました。福祉の人は「高齢者や障がい者のことを分かってください、福祉はお金が無いからお金ください」と、福祉の人は「お願い上手だね。」とも言われました。これからは提案力

です。同じ活動を二人で一緒にやれば一石二鳥ですが、そういう取り組みや視点が大事です。

地域作りには三つの方向性があることも確認されました。「福祉のまちづくり」はボランティア、民生委員、社会福祉法人、さらには対人援助職者が集まり、誰も取りこぼさず、どんな人であってもしっかりと支援していくということ。もう一つは「福祉でまちづくり」です。どの分野も担い手不足ですので、皆で困っていることを出し合い可能性を広げていく。一度、まちの課題をすべて机の上に広げ皆で解決していくということです。更に発展すると、「福祉はまちづくり」となるでしょう。



相談を受け止める場づくりを

東海村位の広さであれば、困ったことがあったときは役場に行けると思いますが、もしもつと身近な所で丸ごと受け止めてくれる場があれば、それはそれで良いでしょう。もし、私が毎朝ご挨拶をする高齢者の方がいて、「何か最近様子が変だな。」と思いい村役場に電話するとしても、どの誰が対応してくれるか分かりません。私が地域包括支援センターを知っていればかけますが、若い人たちがどれだけ知っているか。そうすると、身近な所でもし相談を受けとめてくれる場があればそこに相談しますよね。相談を受ける人は、住民に知られている必要があります。

丸ごと受け止める場を作っても、例えば高齢者の窓口の所には障がいの問題、児童の問題も何でも解決できるかといえませんが。その時は明らかにになったニーズに寄り添いつつ繋いでいきます。これがポイントで身近な人が寄り添いつつ解決していきま



まとめになりますが、私は目新しいことは言ってません。皆さん方がやりたくても出来なかったことが沢山あるでしょう。その出来なかったことに取り組んでいきましょう。
専門職だけでは上手くいかないところを地域住民、企業の方も含めて一緒に取り組んでいきましょう。

「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）【概要】

「地域共生社会」とは

平成29年2月7日 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定

◆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

改革の背景と方向性

公的支援の『縦割り』から『丸ごと』への転換

- 個人や世帯の抱える複合的課題などへの包括的な支援
- 人口減少に対応する、分野をまたがる総合的サービス提供の支援

『我が事』・『丸ごと』の地域づくりを育む仕組みへの転換

- 住民の主体的な支え合いを育み、暮らしに安心感と生きがいを生み出す
- 地域の資源を活かし、暮らしと地域社会に豊かさを生み出す

改革の骨格

地域課題の解決力の強化

- 住民相互の支え合い機能を強化、公的支援と協働して、地域課題の解決を試みる体制を整備【29年制度改革】
- 複合課題に対応する包括的相談支援体制の構築【29年制度改革】
- 地域福祉計画の充実【29年制度改革】

地域を基盤とする包括的支援の強化

- 地域包括ケアの理念の普遍化：高齢者だけでなく、生活上の困難を抱える方への包括的支援体制の構築
- 共生型サービスの創設【29年制度改革・30年報酬改定】
- 市町村の地域保健の推進機能の強化、保健福祉横断的な包括的支援のあり方の検討

「地域共生社会」の実現

- 多様な担い手の育成・参画、民間資金活用の推進、多様な就労・社会参加の場の整備
- 社会保障の枠を超え、地域資源(耕作放棄地、環境保全など)と丸ごとつながることで地域に「循環」を生み出す、先進的取組を支援

- 対人支援を行う専門資格に共通の基礎課程創設の検討
- 福祉系国家資格を持つ場合の保育士養成課程・試験科目の一部免除の検討

地域丸ごとのつながりの強化

専門人材の機能強化・最大活用

実現に向けた工程

平成29(2017)年:介護保険法・社会福祉法等の改正
◆市町村による包括的支援体制の制度化
◆共生型サービスの創設 など

平成30(2018)年:
◆介護・障害報酬改定:共生型サービスの評価 など
◆生活困窮者自立支援制度の強化

平成31(2019)年以降:
更なる制度見直し
2020年代初頭:
全面展開

【検討課題】

- ①地域課題の解決力強化のための体制の全国的な整備のための支援策(制度のあり方を含む)
- ②保健福祉行政横断的な包括的支援のあり方
- ③共通基礎課程の創設 等