

## 埼玉県における地域福祉支援計画の今後のあり方について

### A next ideal method of development of a Community-based Welfare support plan in Saitama

佐藤 陽  
Akira SATO

#### 要 旨

埼玉県の地域福祉支援計画の経緯と特徴を分析し、今後の市町村の地域福祉の推進における地域福祉支援計画の今後のあり方について、先行研究と埼玉県内の地域福祉及び活動計画を担当する市町村と社会福祉協議会職員のアンケートと意見交換会に基づき、次期地域福祉支援計画において重点的に促進すべき4点の仮説化を試みた。

#### I はじめに

日本は、急速に高齢化が進行し、年金、医療、介護などの社会保障給付費が急増している。少子化も進む今日、従来の現役が負担する社会保障制度では持続困難になるため、2013年8月、社会保障制度改革国民会議報告書がとりまとめられ、持続可能な社会保障制度構築のための改革がはじまった。しかし、本報告書は、子育て環境の整備等、少子化対策は促進されつつも、高齢者に関する医療や介護等の負担増とサービス低下への懸念がある。そして、同年9月、厚生労働省は、国民会議の提言に沿って社会保障審議会介護保険部会で要支援の市町村移管について検討が開始された。同省は、国民会議で掲げられた地域完結型とする地域の実情に見合った医療提供体制についても検討を開始し、今後、地域包括ケアシステムに向けた改革が本格的に促進されることになるであろう。

ますます厳しくなる社会保障の財政状況下、社会福祉を発展的に促進していくためには、これまでの経済の低迷と人々の生活の変化により、多問題家族や制度の谷間にいる人への支援など、従来の属性分野ごとの縦割りの個別計画では担いきれない。これからは、生活者の視点から見据え、住宅、教育、就労、保健・医療等の関連する分野と連携できる総合的な福祉計画が推進されることが望ましい。それは、地域包括ケアシステムを具現化するためにも必要になる。しかし、現実的には、各法に定められた中で実施されており、唯一、介護保険計画と高齢者、

障害者、児童に関する計画を包含し、地域における社会福祉を推進するものとして地域福祉計画がある。

人口減少社会といわれる日本は、2030年に向けて1人の高齢者を1.7人で支える社会構造に向かい、同時に生涯未婚率は男性約30%、女性約23%、単身世帯が約4割に達する見込みである。こうしたなかで埼玉県は、全国で最も急速に高齢化が進行し、75歳以上人口が、2010年58.9万人から2025年には117.7万人の2倍に増加する。顕在化しはじめている社会的孤立の問題、地域で住民同士が互いに支え合う地域力が低下しつつある今日、埼玉県は、行政計画として住民が抱える福祉課題の解決を地域で支える仕組みを構築し、実際に機能させる体制づくりが急務である。

本論は、これらを踏まえ、分野ごとの計画を包含する地域福祉支援計画に着目し、埼玉県における今後の地域福祉推進のあり方について検討する。

## Ⅱ 埼玉県における地域福祉支援計画の策定について

### 1. 計画の経緯

2000年、厚生労働省（以下「厚労省」）「社会的な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」は、「つながりの再構築」としてソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）を明示し、社会福祉法に地域福祉計画の策定が謳われた。2002年1月、国の社会保障審議会福祉部会は「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」を示した。埼玉県は、この提言に合わせ、県及び市町村における地域福祉計画づくり推進のための目安となる指針を検討。2002年6月、埼玉県と埼玉県地域福祉支援計画策定検討委員会で2年間協働し、2004年3月「彩の国さいたまの地域福祉協働・創造指針」を策定した。誰もが安心して地域で生活できるよう、自らの自立に向けた努力（自助）や行政による公的サービス（公助）に加え、NPOなどの活動をはじめ、地域の中で助け合う活動（共助）を発展させ、地域住民との「協働・創造」により、市町村が地域福祉を推進していくことを支援する、第1期「埼玉県地域福祉支援計画（地域福祉の協働・創造に向けて）」を5ヵ年計画として策定した。

2008年4月、第二期埼玉県地域福祉支援計画策定作業部会が設置。同年9月、埼玉県社会福祉審議会答申「新たな地域生活支援のあり方について―共生・自立支援型社会福祉システムの構築―」は、「コミュニティソーシャルワーク機能を具現化する地域福祉総合推進体制を整備することが極めて重要である」と明示。第2期地域福祉支援計画は、その機能を活かす地域で支え合う仕組みとして「地域福祉総合推進体制」を支柱とした。そして、2009年3月、行政、企業、民間団体、そして住民が協働して支え合い、だれもが安心して生活できる埼玉づくりを目指し、県の総合計画である「埼玉県5ヵ年計画」の分野別計画に位置づけられ、計画の実効性を考え数値目標を設定した第2期埼玉県地域福祉支援計画が3ヵ年計画で策定された。その後、2012年3月、県民一人一人が住み慣れた地域で生き生きと安心して生活できる支え合いの地域づくりを目指し、「誰もが安心して暮らせる支え合いの埼玉づくり」を基本理念とする第3期埼玉県地域福祉支援計画が2014年度までの3ヵ年計画で策定され、現在に至っている。

## 2. 計画の特徴

### 1) 特徴のあり方

日本地域福祉学会は、2003年に「地域福祉計画研究会」を組織し、2006年8月、全国都道府県を対象とした「地域福祉支援計画策定・実施状況に関する実態調査」を実施。この調査<sup>1)</sup>で、市町村計画策定率90%以上の計画策定率が高い県（大阪府、静岡県、福井県、熊本県、岐阜県の5県）の特徴的な取り組みは、①地域福祉推進担当課の設置、②市町村地域福祉計画策定ガイドラインの作成、③数値目標を設定、④首長や議員等への研修実施、⑤計画の進行管理実施であることが確認された。

大橋（1999, 2012）<sup>2)</sup>は、地域福祉計画について、「属性分野ごとの計画を包含し、地域自立生活支援を基軸とした新しい社会福祉の考え方である地域福祉の視点から再編成し、新たなサービスシステムをつくり上げる計画として考える必要がある」としている。

筆者は、社会福祉法第108条と前述の日本地域福祉学会調査結果を踏まえながら、大橋の視点に依拠し、都道府県は、地域福祉推進に向けた目標を設定し、庁内の合意形成を図り、担当課を設置して、市町村の計画策定の促進に向けて、県内で普遍的な地域福祉課題の解決につながるような取り組みを支援していくことが、地域福祉推進に向けた都道府県による市町村支援のあり方と考える。

### 2) 特徴をおさえた埼玉県の取り組み

埼玉県の取り組み<sup>3)</sup>は、2002年当初、社会福祉法改正により明文化された地域福祉の推進を重視し、本県における地域福祉の進展を意義ある目標と考え、地域福祉支援計画の策定を目指し、検討委員会を発足。委員会の議論だけでなく、障害のある人等も含めて様々な立場の人たちが地域福祉について語り合う「地域福祉大寄り合い」、「地域福祉の現場インタビュー」を踏まえ、市町村職員や市町村社会福祉協議会（以下「社協」）職員などの研修機会をつくり、それらを活かして地域福祉計画市町村ガイドラインを示した。

埼玉県は第1期において、学識経験者、公募委員を含む「埼玉県地域福祉推進委員会」を設置し、新たな地域福祉の課題の検証、計画の策定と進行管理、情報収集や提供を行ってきた。この間、担当課として福祉政策課を設置。第2期より数値目標を設定、委員会で計画の進行管理を実施し、県独自の研修とともに県社協の研修と整合性を取りながら市町村と社協職員への研修の充実を図っている。2013年5月末、県内市町村の地域福祉計画策定状況は、63市町村のうち43市町村が策定済みで68.3%の策定率（全国の策定率は2012年3月末58.9%）である。このように前述の特徴を埼玉県は促進している。

第1期から今日まで「支え合い」を基軸に、地域課題に対する各種検討のための作業部会を設置し、共助と公助を協働させる「地域福祉総合推進体制の整備」と、それを担う各種専門職と地域福祉活動実践者の「人材育成」、共助の地域づくりのための「地域支え合いの仕組み」の推進は、社会的に孤立しやすい制度の谷間にいる人に向けた新たな支援のシステムづくりに繋がっている。

### 3) 特徴1 支援体制づくりと人材育成に向けた多様な研修機会づくりと成果

埼玉県は、福祉・保健等に関する様々なニーズを持つ人や家族を、総合的に支援するための体制を検討した「みんなで創ろう！ 福祉のかたち～地域福祉総合支援体制に関する報告～」<sup>4)</sup>

と、その支援体制を担い機能させる人材育成について検討した「人が彩る！ 福祉のかたち～地域福祉総合支援体制を支える人材育成に関する提言～」を基底に、第1期計画で明示した「(仮称) 地域福祉総合支援調整員」のみで対応するのではなく、コミュニティソーシャルワーク機能を具現化する地域福祉総合推進体制で捉え協働を前提とした。

埼玉県社協は、この地域福祉総合推進体制を機能させる人材育成<sup>5)</sup>の必要性を痛感し、2006年5月から「コミュニティソーシャルワーク実践者養成研修企画会議」を発足。同年11月から、自治体単位で各種専門職が協働出来るよう参加者を養成し、実践者養成研修を開始。その後、本研修の他にコミュニティソーシャルワーク実践モデル事業(2008年度、2009年度1市ずつ)を実施。本研修で学んだそれぞれの自治体の各種専門職がキーパーソンになり、地域福祉計画に分野を超えた多職種ネットワークづくりを位置付けて実践し、地域福祉活動計画で共助の地域づくりを関係者が取り組めるよう、県社協の職員がモデル地区に出向き、モデル市の行政及び社協職員と支援体制づくりと人材育成を試みた。2011年度は、それまでの専門職による研修を、地域福祉活動実践者と公私協働で地域展開に繋ぐ試行的事業として3市で実施した。しかし、現状はまだ実践展開に向けるよりも基本的な多職種協働を理解する研修を求める声が多く、2013年度からは全県的な「多職種ネットワーク研修」として実施した。従来のように自治体単位にはせず、各種専門職の希望で参加できるようにし、60名定員枠を超える85名の参加になった。

埼玉県は、前述の2008年埼玉県社会福祉審議会答申と2009年第2期地域福祉支援計画を踏まえ、市町村の地域福祉担当管理職(市町村課長級、市町村社協事務局長等)を対象に「地域福祉総合推進体制(コミュニティソーシャルワーク)統括担当者養成研修」を毎年実施。行政と社協における地域福祉総合推進体制を機能させる担当者の明確化とその育成に取り組み、県社協の「多職種ネットワーク研修」と連携しながら今日に至っている。また、市町村地域福祉関連施策説明会・担当者研修会、市町村との意見交換会を設け、地域福祉計画担当職員と地域福祉活動計画担当社協職員の研修や協議の機会としている。

こうした促進を契機に、福祉総合相談窓口(ワンストップ窓口)設置済みの市町村は10市町。小地域単位や市町村単位で地域福祉の諸問題に対応する専門職として、2013年6月、埼玉県内の地域福祉コーディネーターあるいはコミュニティソーシャルワーカー(以下「CSW」)、公的サービスとインフォーマルサポートの調整役として、3市町の自治体と6市町の社協に計98名が配置されてきている。

#### 4) 特徴2 共助の仕組みづくりに向けたコミュニティ・ビジネスの推進とその成果

第1期計画は、新たな地域福祉事業の創出としてコミュニティ・ビジネスの支援のための地域密着型コミュニティ・ビジネス検討作業部会を設置。多様化する地域の福祉課題を解決し、高齢者や障害者等の就労の機会を拡大する視点からNPO等による「地域密着型のコミュニティ・ビジネス」を促進。2004年から2006年まで地域密着型コミュニティ・ビジネス育成支援事業を実施。多様化する地域の福祉課題解決のためにNPO法人等が実施するビジネスベースの取り組みに対して市町村を通じて助成を行った。その間、福祉で元気な街づくりを目指すために、2005年3月「地域密着型コミュニティ・ビジネスに関する報告」を作成し、福祉分野の研修会も開催している。

こうしたコミュニティ・ビジネスの支援について、埼玉県は「共助」として力を入れ、元気高齢者が援助の必要な高齢者等の生活支援を行い、商店街や商工団体と協力し、その謝礼を地域商品券や地域通貨として受け取る「地域支え合いの仕組み」の支援に取り組み、今日は、「安心お助け隊」と呼称し、新たに県民生活部共助社会づくり課を設置。2013年8月、県内41市町で展開されている。第3期計画では2016年までに63全市町村で実施することを目標に掲げ促進している。

### Ⅲ これからの地域福祉支援計画に必要な視点

#### 1. 都道府県の支援のあり方

社会福祉分野において1989年のゴールドプランをはじめ、エンゼルプラン、障害者プランと個別分野ごとに計画策定されるようになった。そして、1998年、中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会は、児童、障害、高齢の分野ごとに策定される計画を統合し、都道府県及び市町村が主体となり、当事者として住民が参加して策定する地域福祉計画の導入の必要性を示し、「総合化」が求められるようになった。今日、介護保険法第118条5項、障害者総合支援法第88条4項にはそれぞれの計画と地域福祉計画との調和が法文上に謳われ、地域福祉計画は、既存の個別計画を包含的に統合する社会福祉に関する総合的な計画として策定する必要が明文化されている。

つまり、都道府県における地域福祉支援計画は、前述した3分野の福祉計画等が有効に機能するよう、総合的な視点として保健・医療、まちづくり、防災、住宅、教育、雇用等の関連施策<sup>6)</sup>と連携する。そして、サービス量とともに福祉の質とのバランス<sup>7)</sup>をとりながら、福祉サービスの提供とともに福祉コミュニティの形成を図る<sup>8)</sup>地域福祉の推進を目的とする。その促進は、社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映し、広く県民の参加を得て、市町村の地域福祉計画を支援するものと捉える。

#### 2. これから広域的な視点で市町村の地域福祉の推進に向けて支援すべきこと

2012年、厚労省「安心生活創造事業成果報告書」は、地域福祉計画策定を契機に、総合相談体制の確立、社会的孤立の防止への期待が記され、改めて計画の重要性に着目した。

しかし、市町村行政は数年で異動があり、様々な業務を兼任する中で計画を担当する組織環境において、地域福祉計画の有用性が明確になっているとは言えない。「地域福祉計画を策定した自治体は、策定が終わると地域福祉そのものが終わる」というように、住民参加による地域福祉推進への動機が策定後に維持されない状況を皮肉る声も聞こえてくる、とする平野(2013)<sup>9)</sup>の言葉は無視できない。

本年度埼玉県における地域福祉計画を担当する市町村職員と地域福祉活動計画を担当する市町村社協職員との「意見交換会」<sup>10)</sup>を活用し、事前アンケート(資料参照)を基に各実務担当者から聞き取り、次期計画策定に向け以下のように現状課題を分析し検討した。

計画の進行管理状況を確認すると、「今春から担当になったのでよく分からない」等、役割認識が継承されず、進行管理も十分なされていない様子が多く窺えた。また、新規予定の市町村は、計画策定を依頼するコンサルテーション予算がとれず実施を見送る、あるいはコンサルテーション会社にお任せする様子が窺えた。本県の策定方法の6割が業者委託であり、市町村

自らが住民とともに主体的に地域福祉を推進していこうとする姿勢より、行政担当者自身が地域福祉計画の推進にためらっているように見えた。

しかし、はじめに記したとおり、超少子高齢社会となり単身世帯が増加し、生活困窮とともに社会的孤立の問題が深刻化し、社会保障のあり方を再構築する今日、前述の安心生活創造事業を生み出した2008年厚労省「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告（以下「あり方研究会報告」）が明示した「自助、共助、公助」を活かし、地域で「住民と行政の協働」による支え合いを機能させることが急務といえる。

そして、2011年の介護保険法改正で地域包括ケアシステムの実現に向けた推進が明確化され、高齢者が地域で暮らし続けられるように居住できる場を確保し、安心して生き甲斐と働く場をつくり、救命医療との連携による緊急時対応システム等医療や認知症高齢者の見守り支援等と地域医療体制づくりと、公的な介護サービスとともに、見守り、買い物等多様な生活支援や権利擁護がなされるよう地域福祉総合推進体制の整備が必要になる。

現在、千葉県柏市豊四季団地において柏市、東京大学高齢社会総合研究機構、UR都市機構が共同で医療・看護・介護、就労、住まいなどを網羅した急激な都市高齢化に向けての本格的なプロジェクトが進められているように、今後は防災・防犯も含め少子高齢化に向けてまちづくりの視点から総合的に支援していくことが重要になる。

市町村は、あらゆる立場の人たちの権利を擁護し、住み慣れた地域での在宅生活の維持を目指し、地域自立生活支援を基軸に地域福祉の視点から、既存の施策や計画では十分対応出来ない制度の狭間にある福祉課題を見過ごさず、見つけ出して解決していけるように、専門職による地域に密着した各種サービス等だけではなく、住民によるインフォーマル活動とともに多職種で協働する支援体制づくりを具現化する地域福祉計画が欠かせない。

#### Ⅳ 埼玉県における次期地域福祉支援計画で取り組むべきこと

##### 1. 本県の課題を踏まえた重点的な促進ポイント

自治会加入率について回答している34市町のうち、7割に満たない市町は11市あった。いずれも首都圏への利便性が高いベッドタウンとしての居住空間が多い地域性が窺えた。また、団地のある市町においては、市全体の高齢化率より高く、中には40%を上回る団地が7市町あった。こうした団地では、単身高齢者や高齢者夫婦世帯が多く、引きこもりや孤立死等の課題とともに支援を要する人が大半となり、自治会運営への支障や民生委員等支える担い手不在が起きている。また、賃貸契約の団地においては、高齢者や福祉サービスを必要とする人たちの新入居も多いが、所在や安否確認が出来ないことが多いという。こうした近隣関係の希薄化の課題解決に向けて、官学連携団地活性化推進事業として、大学と包括的連携協定を締結し、家賃等を助成して学生に団地に住んでもらい、学生は地域貢献活動に参加してもらうよう促進する取り組みを行う市もあった。

近年は、このように近隣関係の希薄化から生じる孤立死防止の一環として、ライフライン事業者等との協定の締結やネットワーク会議等への参加がなされている自治体は37市町ある。また、多くの市町では、ふれあいや見守り、支え合いの機会として、喫茶やサロン活動や買い物支援、日常生活の掃除や洗濯や修理の代行等を自治会やボランティア活動で実施し、支え合い

の推進に取り組んでいる。

埼玉県における団地で起きている課題は、2010年時点で75歳以上の高齢者人口58.9万人から2025年には117.7万人へと人口推移が倍増全国1位になる県全体が迎える近未来の課題として受けとめる必要がある。そして、今年度の秋の臨時国会で、生活困窮者に対する新たな相談支援事業を機能させ、就労、家計再建、居住確保、健康、貧困の連鎖を防ぐ学習の支援を図る法律が成立予定にある現状下、生活者の安心を支え合うためには、総合的な相談窓口から問題解決に向ける支援の仕組みづくりと、まちづくりから地域包括ケアシステムを機能させる地域福祉の推進が必要である。

今後、行政は社会福祉法人や医療法人、企業等とも連携して医療、看護、介護、福祉を団地内や身近な地域で機能させるような仕組みを構築し、制度だけでは応えきれないニーズを地域福祉で対応できるよう、住民による自治的な活動が機能しなくなる前に、身近な生活圏での住民相互の支え合いを活性化させることが急務と考える。先述した共助の仕組みづくりとしてコミュニティ・ビジネスの活性化と、その具現化の1つである「埼玉県地域支え合いの仕組み」を活用し、町内会・自治会などの地縁型組織とNPOのようなテーマ型組織が連携し、公的なサービスと連動できる体制をつくる。地域包括支援センターや社協等がそれら多職種協働の中間支援機関として調整し、それぞれの専門職はこうした地域福祉総合推進体制を機能させるコミュニティソーシャルワークを展開できるよう人材育成も欠かせない。

これまでの検討と先行研究を踏まえ、介護保険事業計画、障害福祉計画、地域保健医療計画、次世代育成支援対策行動計画との調和を図りながら、次期地域福祉支援計画において特に重点的に促進すべきは、公私協働に向けた「地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定の促進」により、生活圏域ごとに自助・公助・共助を協働出来るよう「地区活動計画の策定と推進組織づくり」を行い、それらを具体的に進めるための「各分野専門職と住民による地域支援を連動させる総合支援の仕組みづくりと人材育成」と「社会福祉法人の活用」の4点と捉える。

## 2. 地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定の促進

協働策定状況は10市町で、委員会や市民ニーズ把握等を共有し、計画書としては合本もあるが、別々にしたり、地域福祉計画に含めたりするものがあつた。

全社協は、1992年「地域福祉活動計画策定の手引き」において、行政策定で公的なサービス、住民等による福祉活動との総合的なサービスを内容とする「地域福祉計画」と、社協を中心に住民等の活動・行動を計画化し、地域福祉計画の実現を支援するための活動を内容としたものを「地域福祉活動計画」と整理し、当初から市町村における地域の福祉課題や地域福祉推進の理念等を共有化する両計画は相互に連携することが望ましいとした。その後、2001年地域福祉計画に関する調査研究委員会、2003年の「地域福祉活動計画策定指針—地域福祉計画策定推進と地域福祉活動計画—」でも同様に指摘され、2005年地域福祉計画に関する調査研究報告では、策定プロセスを合同で行うなど、一体的に策定されることが望ましいが、最終的にはそれぞれの役割を踏まえて書き分けられることが必要とした。上野谷(2006)は「福祉を通じて『自治』を確立していくという2つの計画の共通部分を確認しながら一体的に計画策定に取り組むことが必要」<sup>11)</sup>としている。

筆者は、上野谷の「自治の確立」に依拠し、住民自らが地域の課題に目を向け、課題解決に

取り組み、住民自治を促進することと、住民を中心とする共助だけでは支えきれない専門的支援を要するものについては、公助が協働出来る支援体制を構築して、公私協働と相互連携を可能にするためには、当初からそのデザインについて一体的な計画化が重要になると考える。

上野谷が関わった島根県松江市は、小学校区単位の21の公設自主運営方式の公民館を拠点に地区社会福祉協議会が中心となり「21地区地域福祉活動計画」を受けて、「まつえ福祉未来21プラン（松江市地域福祉計画・地域福祉活動計画）」を策定した。そして今日、計画において様々な課題に対応すべく構想した中核拠点「地域福祉ステーション」について地域包括支援センターを足掛かりに、CSWが機能するよう具現化に取り組み、地域包括ケアの基盤が築かれつつある<sup>12)</sup>。このように、社会福祉の総合化を目指す上で、地域において福祉課題の解決の基盤整備と仕組みづくり、住民主体による地域づくりに向けた行政計画と民間計画の一体化による策定が欠かせない。

そして、その策定においては<sup>13)</sup>、目標としてのタスク・ゴール（これから必要となる福祉サービスの目標や施設整備、システムづくり等の達成課題の明確化と目標量の想定）、計画策定過程において専門職や関係機関・団体等と共に住民参加を得て、住民座談会等を開いて出来るだけ多くの住民の社会福祉への関心と理解を深め、出された意見を反映させる営みとしてのプロセス・ゴールが重要になる。そして、「福祉でまちづくり」という視点から、商工会、郵便局等の生活関連領域の参加も得て、地域全体で計画をつくり、地域福祉推進を可能にする地区ごとの計画づくりとそれを推進する組織が、社会関係を改善するリレーション・シップをしていくことも重要な目的になる。こうした評価に向け、策定委員会にその機能を持たせ、自治体の社会福祉審議会に計画に関する委員会を部会として設置して進行管理と評価機能を持たせることも考えられる。また、総合的な社会福祉の推進が求められる今日、県においても改めて様々な分野で地域福祉の視点から横断的な施策が推進されるよう、庁内の推進組織を機能させることを再考し、こうした仕組みを市町村ごとに機能させる「地域福祉施策行政推進会議」の設置を働きかけることも必要と考える。

### 3. 地区活動計画の策定と推進組織づくり

高齢者や障害者分野ではサービスの地域密着化と分散化が進みつつある。しかし、いずれも地域生活支援の重要な社会資源として住民によるインフォーマルサポートやサービスを重視し、それぞれの計画にはすでに資源が成り立っているかのようにあるが、実際に市町村の地域づくりが十分なされているとは言い難い。

こうした地域の住民等による地域活動を活性化するには、地区ごとの計画づくりと具体的推進が欠かせない。あり方研究会報告でも圏域ごとに地区福祉計画を策定し、市町村地域福祉計画に位置付けるべきとしている。しかし、埼玉県の地区別・地域別の地域福祉計画策定済みは2市のみ。1市は、地区社協単位で地域福祉行動計画を策定。もう1市は、市内を地域包括支援センターと民生委員児童委員協議会単位と重なる6圏域ごとに社協が支援して、2地区でモデル的に計画が策定され1地区において支援体制が機能した。今後、協働で策定予定は12市町ある。

埼玉県では広域で取り組まれているが、全国的には自治体ごとに地域のまちづくりを住民合意のもとに進め、必要な事業実践活動を展開していくことを目的とする「まちづくり協議会」



が機能しはじめている。地区計画をもとに学校区単位で支え合う仕組みを再構築し、地域力を高められるよう環境整備や健康増進をはじめ、声かけ見守りネットワークづくり等を実施している。地方自治法改正により、自らの地域の問題に地域の住民自身関わって決定し、担い手として支えていく地域のあり方が問われる今日、こうした地域ごとの住民自治活動と協働して、各分野の計画や事業促進でも期待される地域福祉を推進していくことが重要になる。先述した松江市も地区計画からボトムアップ方式で全市地域福祉及び活動の両計画を策定している。また、宮崎県都城市も合併前の計画策定<sup>14)</sup>について、11中学校区ごとに地区計画を策定し、松江市同様に全市地域福祉及び活動の両計画が策定され、地区ごとの地域課題の解決にあたり、全市的には社協の相談機能を充実させ、支援体制づくりを整備した。そして、今日この11地区にまちづくり協議会が組織され地域活動が機能している。

今後、小学校区あるいは、地域包括支援センターのエリアに重ね中学校区を日常生活圏域設定し、地区活動計画策定に向けて、自治会・町内会の福祉部会、地区社協、福祉委員あるいは協力委員会、まちづくり協議会等の住民を中心とする地域福祉活動推進の基礎的な組織<sup>15)</sup>を発足させ、座談会やニーズ把握、各種課題についてのワークショップ、研修セミナー等を実施しながら、地域福祉課題の解決方法を自ら考え、様々な機関・団体と連動して解決に取り組む計画を立て、県の「地域支え合いの仕組み」等を活用し、継続的な支援を実施できる機能をもつ組織化を図ることが望ましいと考える。

そして、その活動や組織を運営する財源としては、「安心生活創造事業成果報告書」で示されたように、「安定的な地域の自主財源確保」が欠かせず、共同募金や民間事業者による寄付制度の活用とともにコミュニティ・ビジネスの促進が考えられる。特に身近な地域づくりに取り組む住民活動を支援し、地域福祉の推進に重点をおく共同募金の配分に向け、埼玉県共同募金会の新たな転換を行い、民間財源の活用の推進が求められる。

#### 4. 各分野専門職と住民による地域支援を連動させる総合支援の仕組みづくりと人材育成

地域福祉総合推進体制の必要性について7割強が認めているが、それを推進する人材としての地域福祉コーディネーター（CSW）設置の予算確保や地域資源との連携・調整が困難であると半数以上の市町が示していた。その他、計画での位置付けがない、担当不足、活動拠点や人材養成、実施方法が難しい等の課題が述べられた。また、多職種協働を進めていくための分野別で既存のネットワーク会議といえる地域ケア会議（高齢）、自立支援協議会（障害）、要保護児童対策地域協議会（児童）への市町担当者の参加状況は約3割であった。3分野の会議全てに参加していたのは11市町で、その内の2市は地域福祉コーディネーター（CSW）を配置していた。

第1期から仕組みと人材育成については、モデル事業や研修等を通じて促進の努力が続けている。先述した社会保障制度改革国民会議の見解も含め、大きな機構改革が求められており、生活保護法の改正とともに生活困窮者の自立の促進を図る法案が秋の国会で成立すれば、行政は包括的な相談支援窓口を設け、多岐にわたる支援に取り組むことが求められ、多くの機関等とともに包括的な専門的支援を横断的に行う体制構築が必要になる。その体制は埼玉県の地域福祉総合推進体制に当てはめることができる。つまり、行政は本腰をいれて各分野の社会福祉法人と連携して、あらゆる立場の住民の地域自立生活を支援するため、専門職の育成とともに

地域の人たちの協力を得て、地域で暮らす人の介護、福祉を含む生活課題を早期発見、早期対応出来る仕組みを作ることが急務である。

支援体制として全国的に有名なのは大阪府豊中市の取り組み<sup>16)</sup>である。全小学校区の既存施設に「福祉なんでも相談窓口」を開設し、専門職の出張相談も行うが、校区福祉委員と民生委員など地域ボランティアが相談対応し、交流や情報の受発信する地域活動の拠点を運営。7つの中学校区に2名ずつ社会福祉協議会職員をCSWとして配置。その7つの生活圏域において警察や消防も含め各種専門職と地域関係者が協働する地域福祉ネットワーク会議を機能させ、CSWが総合相談支援センター機能を担い、必要に応じて小学校区を支援する。また、これらの下支えとして市地域福祉課と市社会福祉協議会によるライフセーフティネット総合調整会議があり、市の様々な部局との連絡会議と連携し、地域課題解決に向けて協議できるようにしている。

また、静岡県富士宮市の取り組み<sup>17)</sup>は、市直営の高齢者の総合相談窓口である地域包括支援センターに新たな人員配置で機能強化をして、主訴が不明確であったり、重層的な課題であったりするケースの相談も受理する全世代対応型の福祉総合相談課にした。相談担当は各種専門職が担い、直営のため、各種相談セクションや自治体内部組織との連絡調整や連携もしやすく、8カ所のランチを設置することで住民の利便性をより向上させた。必要に応じて各関係機関との連絡調整会議を市の責任で招集し、利用者支援に取り組む。

先述した松江市の地域福祉ステーション構想は、豊中市と富士宮市を統合するように、身近な圏域である各地区公民館と各地区社協の小地域拠点28カ所を一次相談窓口として、ボランティア相談も含め、地域生活支援会議も開催する。そして、中間拠点5カ所を地域包括支援センターに地域福祉ステーションとして、チーム制の専門職を配置し総合相談とコミュニティケアマネジメント、地域生活支援会議の開催、新たなサービス、活動の創出を行う。総合拠点としては、市及び社会福祉協議会、保健福祉総合センターが高度の専門的対応を必要とする課題に対応し、各種サービスと活動の総合的調整を行い、マクロからミクロまで包括的なケア体制がある。

こうした先駆的事例をもとに、筆者の第1期における仕組みづくり<sup>18)</sup>と、それらを基本として実践に関わった新座市、川越市、東村山市における支援体制づくり<sup>19)</sup>への試行<sup>20)</sup>を踏まえ、以下のような地域福祉総合推進体制としてのシステムづくりを試案する。

厚生労働省が示す第3層（小・中学校区圏域）に先述した地区活動計画を策定し、具体的推進を図る組織として、各種団体が協働する地域福祉推進組織をプラットフォームとして公的機関や福祉施設内に設置させ、身近な地域の気軽な「相談窓口」として、住民と民生委員、福祉委員で対応する。また、顔と顔を合わせ日常的な関わりが出来るよう「地域事業」として、気軽に参加出来るイベントや集えるお茶飲み場等を実施し、出会いと交流、情報の受発信、ニーズ把握を行う。そして、「支え合い活動」として、県の「地域支え合いの仕組み」を活用しながら、身近な住民同士の見守り、声かけ、買い物支援等の日常生活支援を実施出来るようにする。こうした地域活動では担いきれない専門職と機関が関わる問題については、第3、4層圏域に中核的な「地域福祉総合推進センター」を地域包括支援センターに併設する。個別支援と地域支援を多職種で連携しながらサービス創出にも対応出来る「地域福祉コーディネーター

(CSW)」を配置し、各種専門職と地域関係者が協働する「生活支援会議」を機能させて、地区ごとの支援に応ずる。第5層全市町レベルには、行政が要となり、社会福祉協議会と連携して、必要に応じて行政の各部局や関係機関・団体との総合的な調整を実施する「総合生活支援会議」を設置する。

これらに携わる人材育成については、埼玉県の「地域福祉総合推進体制（コミュニティソーシャルワーク）統括担当者養成研修」、埼玉県社会福祉協議会の「多職種ネットワーク研修（コミュニティソーシャルワーク実践者養成研修）」で促進するとともに、厚生労働省の安心生活基盤構築事業<sup>21)</sup>を受けた市町は、分野横断的な相談支援体制の構築と権利擁護の推進が謳われており、地域福祉総合推進体制の構築を図るよう県、県社協で支援する。

## 5. 社会福祉法人の活用

社会保障制度改革国民会議において、社会福祉法人は地域貢献に積極的に取り組むべきと指摘され、厚労省社会・援護局は2014年度から社会福祉法人の見直しに着手する今日、改めて社会福祉法人の地域貢献が求められる。小規模で家庭的な雰囲気の中で子どもと高齢者と障害者1人ひとりの生活リズムに合わせて柔軟な支援をする「富山型デイサービス」の普及により、今日、地域密着型サービスが促進され、住み慣れた地域で暮らし続けられるよう推進されてきた。そして、少しずつ共生型福祉施設も広がり始めている。子どもと高齢者と障害者が相互に関わり、それぞれの家族が集える共生型福祉施設は、地域のコミュニティスペースとしても機能する可能性がある。こうした対象別の支援ではなく、多様な状態にある存在が共に暮らしているのが地域の姿であり、身近な日常生活圏域にこうした共生型福祉施設が増えていくことが望まれる。しかし、このように他分野との調整が必要な施策や共生型に視点をおくサービスの計画化は、分野別の個別計画を横に繋いで、相互調整をして総合化することが地域福祉計画に求められる。

こうした新たな社会福祉法人の施設のあり方を促進するとともに、これまでも示してきたように、既存の制度やサービスだけでは充足できないニーズに対し、社会福祉法人<sup>22)</sup>は、積極的に地域に出向き、社会的孤立者を支援に結びつけ、複合的な問題をもつ家族全体の包括的な対応を図り、さまざまな福祉課題に対して日常業務の延長線上で支援に取り組むことが求められている。神奈川県社協<sup>23)</sup>では、こうした実践に向け、生活困窮者支援のための「かながわライフサポート事業」を発足し、縦割りの制度に縛られない総合相談事業について、各法人の生活相談員がCSWとして伴走型の支援に取り組みはじめる。こうした取り組みは、老健局でも検討されており、高齢者住宅財団は「低所得・低資産高齢者の住まいと生活支援のあり方に関する調査研究」に取り組み、地域にある社会福祉法人等に生活支援を担う前述のCSWのような人材を配置して、高齢者ハウスの住民同士また地域の互助による生活支援を行えるよう考えは始めている。埼玉県においては、県老人福祉施設協議会が県と一般社団法人彩の国子ども・若者支援ネットワークと連携・協力して生活保護世帯の中学生を対象にした学習教室の開催に県内17ヶ所の福祉施設利用が協力し、高校進学を支援している。

地域に繋がりと信頼という公益性と公共性をもつ社会福祉法人<sup>24)</sup>として、国が見直しを進める現在、今まで以上に地域と共に歩むことが求められており、地域福祉計画策定に参画し、施設機能と人材を活かして地域貢献することが必要と考える。

## V おわりに

人口の急減と超高齢社会に向け、社会保障の大改革が急務な今日、社会福祉を軸に地域福祉支援計画から市町村の地域福祉の推進のあり方を検討した。しかし、本論では地域包括ケアシステムにおいて重要な医療提供体制の再構築を十分に踏まえてはいない。本論における仮説に基づき、社会保障改革の動向とともに県の医療計画との整合性も図りながら、誰もが安心して住み慣れた地域で暮らし続けられる地域福祉の推進に向け、さらなる検討をすることを課題としたい。

## 資料 埼玉県福祉部 福祉政策課政策企画担当作成

地域福祉コーディネーター等設置状況回答票				
No.	市町村	1. 地域福祉コーディネーター(コミュニティソーシャルワーカー)の設置状況 ※ a. 設置済み(→別紙2へ) b. 設置予定・検討中 c. 設置予定なし	2. 福祉総合相談窓口(ワンストップ窓口)の設置について ※ a. 設置済み b. 設置予定・検討中 c. 設置予定なし	3. ライフライン事業者等との協定等 ※ a. 締結済み(①協定、②ネットワーク会議等への参加) ※協定書案等と協定等の内容を具体的に記入 b. 締結等予定 c. 締結等予定なし
1	さいたま市			
2	川越市			
3	飯沼市			

別紙2

地域福祉に関する意見交換会  
事前アンケート

会派に欠席の場合も回答をお願いします

( ) 市町村

記入者氏名

回答は、別添エールシートの内容を確実・修正又は下記の回答欄に記入してください。

【1. 地域福祉計画の策定について】

(1) 地域福祉計画(策定済み)の評価について(一年度の取組成果を踏まえ、見直し)

a. 事前評価(評価委員会の開催等)を行っている ( )

b. 行っていない ( )

c. その他 ( )

(2) 地域福祉計画(改訂版含む)と社会福祉計画との協定策定(両者連名で一体的に策定)について(一年度の見直し成果を踏まえ、見直し)

a. 協定策定済み ( )

b. 新規策定時・改訂時に協定策定の予定・検討中 ( )

c. 協定策定の予定はない ( )

(3) 地区別・地域別の地域福祉計画について(一年度の見直し成果を踏まえ、見直し)

a. 策定済み ( )

b. 新規策定時・改訂時に策定の予定・検討中 ( )

c. 策定の予定はない ( )

(4) 地域福祉計画の策定方法について(いずれかに○印)

a. 業者(コンサル)委託  
※アンケート調査、住民懇談会の実施、原稿執筆、印刷等を含むパッケージ委託の場合 ( )

b. 一部業者(コンサル)委託  
※アンケート調査、住民懇談会の実施など一部業務のみ委託の場合 ( )

c. 職員による体制  
※原稿は職員が作成し、印刷のみ発注の場合も含む ( )

(5) 次期(第4期)埼玉県地域福祉支援計画(H27～28)策定に向けて何か御意見があればお聞かせください。  
<http://www.pref.saitama.lg.jp/site/sizen/ikaku/sizen/ikaku.html>

【2. 大規模団地における対策について】

県内には、昭和40～50年代に建設された大規模団地が多くあります。(例：U R都市公団の賃貸住宅で1,000戸以上の団地が23か所、100戸以上の団地は94か所)一部の団地では高齢化率が40%近くまで進んでいる地区もあり、全国で最も速いスピードで高齢化が進み、高齢者の絶対数が多いため県では、こうした地域に何らかの対策を講じていく必要があると考えられます。

(6) 貴市町村には、局地的に高齢化が進行している等の課題を抱える大規模団地がありますか。

a. ある(→質問(7)～(10)へ) ( )

b. ない(→質問(11)へ) ( )

c. その他 ( )

(7) (6)で「a」と回答した方へ。その団地の名称及び団地地区の高齢化率(併せて市の平均高齢化率)をお書きください。(複数可) ( 年 月 時点)

① (団地名)	高齢化率( )	% 周辺地域含む・含まない
② (団地名)	高齢化率( )	% 周辺地域含む・含まない
③ (団地名)	高齢化率( )	% 周辺地域含む・含まない
●市の平均高齢化率 %		

(8) その団地地区の課題を具体的にお書きください。

(9) その団地地区で実施している福祉施策(NPO・自治会等と連携した取組を含む。)をお書きください。

(10) その団地地区で今後必要と考えられる対策があればお書きください。

【注】

【注】

(11) (ライフライン事業者との連携以外の) 孤立 (死) 防止対策について、食  
市町村で特に実施している取組がありましたらお書きください。(一級国政調査  
による調査結果)

(12) 以下のネットワーク会議に地域福祉担当として参加 (又は会議内容を把握) して  
いますか (どちらかに〇印)。また、連携に向けた課題があればお書きください。

会議内容	対象	参加 (把握) している	参加 (把握) していない	連携における課題
地域ケア会議	高齢者			
地域自立支援協 議会	障害者			
養育課児童対策 地域協議会	児童			

(13) 自治会・町内会への住民の加入率・退会率が低下傾向にあります。地域福  
祉の推進について自治会・町内会 (及び地域住民) との連携方法について工夫し  
ている点があればお書きください。

現在の自治会加入率 ( ) % 一歩かれば加入

(14) 災害時要援護者名簿の作成及び個人情報取扱いについて、食市町村の取  
組内容をお書きください。

- ① 情報提供 (共有) の範囲 (民生委員、自治会、警察、消防等)
- ② 外部提供の際、個人情報保護委員会との関係状況
- ③ 災害対策基本法の改正 (H25.6成立) を受けて以降の対応検討状況

①  
②  
③

(15) 高齢者等の買い物支援に関して、特に実施している取組があればお書きき  
ください。(例: 買い物バスの運行、御用聞き、宅配など)

(17) その他、地域福祉を推進する上での課題があれば記入ください。

※御協力ありがとうございました。回答の内容は、当日会議資料としてフィード  
バックさせていただきます。

(15) 埼玉県地域福祉支援計画 (P43・44) では、地域における地域福祉  
推進体制 (コミュニティソーシャルワーク) (※) を推進することとしていま  
す。この実施に向けて必要性、課題があればお聞かせください。

① 必要性について (〇印) a ある b ない c どちらでもない

② 実施・導入に向けた課題  
a 地域福祉計画への位置付けがない  
b 地域福祉コーディネーター等配置のための予算確保  
c 地域定住との連携・調整が困難  
d その他

(※) 地域福祉推進体制とは…

小地域単位 (小学校区又は中学校区) や市町村単位で、高齢者・障害者・児童・生活困窮  
者等の長期的・継続的な課題に対し、地域福祉コーディネーター等の専門職員が、公的 (フ  
ォーマル) サービスと地域交流会などインフォーマルサービスの組み合わせによる支援を  
行う一環の働き (取組)。



【註】

- 1) 平野隆之 (2009) 『地域福祉プログラム—地方自治体による開発と推進—』 ミネルヴァ書房, 31-32.
- 2) 大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興会 (1999)、『NHKテキスト社会福祉セミナー 8-11月』 (2012)
- 3) 埼玉県 (2004) 『彩の国さいたまの地域福祉協働・創造指針』
- 4) 本書は、県内における複雑・多問題化した事例分析をもとに、具体的な支援体制の機能と方法に関す  
るあり方をまとめた。当時は介護保険法の改正や障害者自立支援法等においてケアマネジメントの重要  
性が述べられはじめたことと重なり、今後の支援体制のあり方として評価を得た。

- 5) 佐藤陽 (2012)「埼玉県地域福祉総合支援体制に向けた人材育成方法の構築」『十文字学園女子大学人間生活学部紀要第10巻』, 49-67.
- 6) 武川正吾 (2002)「地域福祉計画の策定と自治体行政」『地域福祉と自治体行政』ぎょうせい, 76.
- 7) 平野方紹 (2007)「地域福祉推進のための計画と財政」『社会福祉研究第99号』(財)鉄道弘済会, 49.
- 8) 和気康太 (2009)「福祉計画の基本的視点」『福祉行財政と福祉計画』中央法規, 109.
- 9) 平野隆之 (2013)「地域福祉計画における進行管理と地域福祉行政の形成」『日本の地域福祉第26巻』日本地域福祉学, 41.
- 10)「埼玉県市町村地域福祉意見交換会」埼玉県福祉政策課 8月19日東部中央Ⅱ(10市3町)、8月22日西部Ⅱ(5市9町1村)、8月26日東部中央Ⅰ(11市1町)、8月27日北部・秩父(4市8町)、8月29日西部Ⅰ(10市1町)  
 筆者の意向も加味していただいた意見交換会使用事前アンケート内容(資料参照)[地域福祉コーディネーター(コミュニティソーシャルワーカー)の設置、ライフライン事業者等との協定、地域福祉の拠点施設設置状況、計画事後評価、地域福祉計画と活動計画の協働策定、地区別・地域別地域福祉計画、計画策定方法、次期計画への意見、大規模団地の現状把握、孤立死防止対策、ネットワーク会議参加状況、自治会加入率、災害時要援護者名簿の作成と個人情報扱い、地域福祉総合推進体制の推進、買い物支援、地域福祉推進の課題]
- 11) 上野谷加代子 (2006)「福祉コミュニティの創造にむけて」『松江市の地域福祉計画―住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開―』ミネルヴァ書房, 43.
- 12) 須田敬一 (2013)「地域包括ケア体制づくり」『コミュニティソーシャルワーク7』日本地域福祉研究所, 44-52. 宮城孝 (2013)「松江市社会福祉協議会における住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開」『コミュニティソーシャルワーク7』日本地域福祉研究所, 52-53.
- 13) 大橋謙策 (1999)「地域福祉計画のあり方と策定方法」『地域福祉論』放送大学教育振興会, 194.『NHKテキスト社会福祉セミナー8-11月』(2012), 49.
- 14) 大田勝信 (2005)「事例住民が主体的に参画し策定した11地区の地域福祉活動計画(宮崎県都城市)」『新版・社会福祉学習双書地域福祉論』全国社会福祉協議会, 156-160.
- 15) 佐藤陽 (2011)「求められる地域福祉実践のあり方について」『埼玉県福祉でまちづくり研究会報告書Ⅲ』, 123-127. 全社協は、住民の地域福祉活動の組織(地区社協、自治会福祉部、福祉協力員等)を「地域福祉推進基礎組織」としている。
- 16) 豊中市社会福祉協議会 (2012)『セーフティネット～コミュニティソーシャルワーカーの現場』筒井書房
- 17) 土屋幸己 (2009)「地域包括ケアシステムにおける課題発見・抽出機能と課題解決機能の構築」『コミュニティソーシャルワーク4』日本地域福祉研究所, 47-53.
- 18) 埼玉県 (2005)『みんなで創ろう! 福祉のかたち～地域福祉総合支援体制に関する報告～』、埼玉県 (2006)『人が彩る!福祉のかたち～地域福祉総合支援体制を支える人材育成に関する提言～』
- 19) 新座市 (2007) 新座市地域福祉計画・新座市社会福祉協議会地域福祉活動計画、川越市 (2011) 第二次川越市地域福祉計画、第三次川越市社会福祉協議会地域福祉活動計画、東村山市 (2012) 第4次地域福祉活動計画
- 20) (5) 前掲書, 55. (15) 前掲著, 126.

- 21) 平成21年度からモデル事業として実施されてきた「安心生活創造事業」が再編され、平成25年度新規事業。住民参加による地域づくりを通じて、誰もが安心して生活できる地域基盤づくりを構築していくことを目的とする事業である。
- 22) 湯川智美（2013）「地域で活躍する社会福祉法人」『月間福祉10』全国社会福祉協議会，11.
- 23) 神奈川県社会福祉協議会かながわライフサポート事業推進小委員会（2013）「生活困窮者支援のための『かながわライフサポート事業』の発足について」『月間福祉10』全国社会福祉協議会，31-35.
- 24) 宮本太郎（2013）「社会福祉法人のミッションを考える」『月間福祉10』全国社会福祉協議会，39.