

区市町村社会福祉協議会部会

【提言項目】

1. 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書に対する意見

標記研究会により提出された報告書『地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉』（平成20年3月）に関する都内区市町村社協の意見をまとめ、厚生労働省へ提出した（9月）。

（※詳しくは54ページ参照）

2. 地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）の体制整備に関する要望

認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等の判断能力が十分でない方々の福祉サービスの利用援助や日常的金銭管理を支援する地域福祉権利擁護事業については、東社協と区市町村社協等が協働で実施している。今回、利用者増加に伴う専門員複数配置の体制整備について、東京都へ要望した（6月）

（※詳しくは61ページ参照）

【区市町村社会福祉協議会部会とは】

区市町村社会福祉協議会は、社会福祉法109条に位置づけられ、社会福祉を目的とする事業の企画及び実施、社会福祉に関する活動の住民の参加のための援助、社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業を行っている。部会は、都内62の区市町村社会福祉協議会により構成。部会、事務局長会、職員連絡会の場を通じて、様々な課題の協議、情報交換、調査研究、研修やセミナー、モデル事業の実施、人材交流などを図っている。

「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書に対する意見

平成20年9月

東京都社協 区市町村社協部会

この度、標記研究会より提出された報告書『地域における「新たな支え合い」を求めて―住民と行政の協働による新しい福祉―』については、今後のわが国における地域福祉の方向性に貴重な示唆と影響を与えるものであり、都内の社会福祉協議会（62区市町村社協および東京都社協）としても大いに期待をし、また地域福祉の推進を使命とする団体として、あらためて大きな責任を痛感しているところである。

国や全国社会福祉協議会等においては、今後、この報告内容をもとに関係者の意見を聴取し、今後の具体的な施策展開に反映させていく予定と聞いている。ついては、都内社協としての意見を以下のとおり表明する。

1 基本的な趣旨と方向性について

近年の社会状況の変化や施策動向の中で、地域に「新たな公」を創出し「新たな支え合い」を確立するという報告が提起する方向性については、まさにこれまで社協がめざしてきたものであり、それがあらためて社会全体で見直されているものと理解するところである。

報告は、とりわけ「地域社会で支援を求めている者」に焦点をあて、そうした人たちを支援するための「支え合い」の確立を重視しているものと理解する。こうした考え方は、現に支援を求めている人たちを支えること（個別支援）を最優先するものであり、それは社協が進める「住民主体による福祉コミュニティづくり」にあっても等しく重要な視点といえる。住民にとって、自らの地域においてさまざまな生活課題を有する人々の具体的なニーズや「困りごと」に接することは、必要な活動に取り組むための貴重なきっかけやモチベーションにつながるものと期待される。

その際、社協としては、住民による地域福祉活動の推進機能と個別ニーズに対する相談・支援機能を有機的に結びつけ、相互に活かし合い、伸ばし合う相乗効果を重視すべきである。個別支援は重要であるが、そのために対象や方法等をあらかじめ設定した特定の活動に偏って地域住民にアプローチするべきではない。住民の福祉活動はあくまで自発的で主体的なものであることが基本である。おしきせやあてがいの福祉活動は、住民主体の本旨に反するばかりでなく、結局、住民と地域の真の力を引き出すことを難しくすると思われる。地域福祉の推進施策を検討するにあたっては、地域特性やニーズを踏まえた提案機能を重視するとともに、住民の主体性を最大限に尊重し、自由な発意と自主的な取組みを引き出すことを目標とする必要がある。

2 社会福祉法（109条）における社協の位置づけについて

現在の社会福祉法における市町村社協の規定（109条）では、「地域福祉の推進」を目的とすることや、「社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助」を事業内容として位置づけている。しかし、現行法では、これが社協の役割の根幹であるとの位置づけには必ずしもなっていない。今回の報告が提起するように、区市町村社協を「地区の住民による地域福祉活動を支援する団体として、助言、情報提供、援助を行うもの」と位置づけることについては、社協の性格と基本的な役割をあらためて明確にするものと評価し、責任の重さを痛感するところである。さらに言えば、単なる「助言、情報提供」にとどまらず、「地域全体で取り組むべき地域福祉に関する課題を提案する役割」を明記するべきと考える。

また、現行法が「社会福祉事業者の団体」という色彩が強くなっているとの指摘については、社協の現状と法規定の間にギャップがあるという意味では理解できるといえる。しかし、そもそも社協には、地域住民の主体的な福祉活動を推進する役割とともに、地域の福祉関係者のネットワークを構築する役割があることを軽視してはならないと考える。社協が、この2つの役割と機能を有機的に結びつけることにより、実効ある地域福祉活動がさまざまな分野で展開され、また住民のニーズに沿って公的サービスを充実することも可能になると考える。

3 地域福祉計画について

東京においては、いわゆる「三相の計画」の中で、東京都による地域福祉推進計画、区市町村行政による地域福祉計画、住民・民間による「地域福祉活動計画」を区分けし、この三者が相互に役割分担と連携を図って重層的に取り組を進めてきた経緯がある。

報告が提起するように、地域福祉計画を単なる行政の公的施策の計画ではなく、住民主体の地域福祉活動を推進するものと位置づけることは重要な視点である。しかし、住民の「主体的な活動」を行政計画に位置づけることは本来矛盾であり、行政計画に位置づけるべきは、住民の福祉活動を推進するための支援策や基盤整備であることを明確にする必要がある。

また、小地域圏域を意識した「地区福祉計画」を位置づけることを含め、法定化により画一的な計画策定を推進するのではなく、地域住民や区市町村による自主的・主体的な取り組みを尊重し、行政がそれをバックアップするような位置づけが求められる。

4 地域福祉活動の推進体制について

区市町村社協を「住民による地域福祉活動を支援する団体」として位置づけることについては、社協の本来のあり方を再確認し、その責任を明確にするものと歓迎したい。

しかし「住民主体による福祉コミュニティづくり」（＝住民が、自らの地域の福祉課題を自らの問題として捉え、共に考え、行動することができる地域社会づくり）は、地域福祉のみならず、これからの地域社会のあり方全体に関わる大きなテーマであり、社協だけで進められる課題でないことはいうまでもない。地域住民はもちろん、さまざまな関係者の理解と協力が不可欠であるし、とりわけ区市町村行政が総合的なコミュニティ施策として推進体制を構築することが重要であることは報告も指摘するとおりである。

そのためには、報告書で取り上げられている「地域福祉活動コーディネーターの配置」がきわめて重要であり、社協としてもその積極的な育成に努める必要がある。各地域において地域福祉コーディネーターを積極的かつ継続的に配置できるよう、国、都道府県、区市町村の財政的裏づけの実現を切に願うところである。

5 NPOや市民活動の支援機能について

社協がこれまで基幹的な事業のひとつとして取り組んできたボランティア活動の推進については、報告において個別ニーズへのマッチング機能の強化が提起されている。現に支援を必要としている人を支える役割は、ボランティア活動を推進する上でも重要な視点であることは当然であり、報告の指摘は前向きに受け止めたい。

一方社協は、住民や市民等の「主体的な活動」を推進することを役割としており、個別の福祉ニーズへの対応だけに重点を置くことは必ずしもその役割を果すことにはならないだろう。

地域における生活課題は多様であり、またシームレス（境い目がない）である。それに応じて住民や市民等の問題意識も多様であることは当然といえる。社協としては、狭い範囲の福祉課題やマッチング機能に矮小化することなく、NPO活動等を含めた幅広い住民・市民活動を支援し、必要な提案を行い、協働関係を構築することにより「福祉コミュニティづくり」を進める役割を明確にする必要がある。

また今後、地域において多様な生活課題にきめ細かく対していくためには、自治会・町内会をはじめとする地縁団体と、ボランティア団体やNPO等の機能的団体がそれぞれの特徴と長所を生かし密接に連携して取り組むことが重要である。

社協はこれまで、住民による地域福祉活動の推進とともに、ボランティアやNPO活動の推進にも力を注いできており、この両者の連携と協働を図る役割をあらためて明確にする必要がある。

6 全国ネットワーク等を活かした災害対応機能の確立について

社協は近年、日本各地で毎年のように発生する大規模自然災害に対し、福祉・ボランティア部門における専門性や、全国の社協のネットワークを最大限に活かして、さまざまな救援活動に取り組んできた。具体的には、被災地からの要請に応じて迅速に職員や福祉専門職を派遣し、被災地におけるボランティアの受入れ調整や被災者への生活支援にあたるなどの取組みを行い、それぞれ貴重な役割を果たしてきた。

一方、被災地における発災直後の緊急援助や、被災者への生活支援、とりわけ独り暮らし高齢者等の要援護者に対する救援活動を実効あるものにするためには、日常からの地域における近隣関係の基盤作りが不可欠である。そのため、社協が基本的な役割として取り組む住民主体による地域福祉活動の推進は、いつ起きるかわからない自然災害に備えるという面からもきわめて重要である。またこうした取組みは、地域において頻発する一人暮らし高齢者等をねらった悪質商法の被害や孤独死等を予防する上でも有効である。

以上により社協は、強固な全国ネットワークを有するという特徴と、これまでの災害対応における実績を活かして、また災害時にも有効に機能する日常的な福祉コミュニティづくりの推進役として、その役割と責任を明確にすることが求められる。また、各地で策定される地域防災計画等においても、その位置づけと役割を明確にする必要がある。

7 直接サービス事業の位置づけについて

報告は、介護保険事業や行政からの委託事業が多いという社協の現状を見直し、地域福祉活動支援の取組みを強化する必要があると指摘している。

東京では従来から、切実なニーズがあるにも関わらず採算が合わないなどの理由により福祉事業者等が担わないサービス分野については、社協として地域における必要性を慎重に検討した上で対応していくという考え方を採ってきた。とりわけ、公的サービスで対応が難しいニーズに対しては、住民参加型サービス等によりきめ細かな支援を住民とともに実施してきた。それにより社協は、地域におけるサービス基盤整備の重要な一端を担ってきており、今後もそうした必要性が急になくなることは考えにくいと思われる。

また社協としては、こうした直接サービス事業への取組みを通じて地域のニーズを的確に把握し、それを地域住民や関係者に投げかけ、ともに考え行動するという社協ならではの活動スタイルが今後ますます重要になるものとする。

一方近年は、社協といえども事業経営にあたってイコールフットイングを要求され、もともと事業者等が担わない不採算分野を引き受けているにもかかわらず、そのことがまったく斟酌されないという状況が広く見受けられる。そのためにコスト削減の必要性等から最低限の事業を維持することに迫られる結果、上記のような社協らしい事業展開につなげることが困難になっている。

今後、住民主体による地域福祉活動を推進していくにあたっては、地域の必要性に応じて社協が直接サービス部門を持つことの意義を再確認し、それを有効に活かしていくような方向付けと条件整備が必要である。

8 権利擁護とセーフティネットについて

報告において、総合的なコミュニティ施策とともに低所得者等のセーフティネットの役割が区市町村行政に位置づけられたことは重要である。こうした区市町村行政の基本的な役割と責任のもと、社協にはこれまでに蓄積した経験や専門性を活かして、今後も地域におけるセーフティネットの重要な一翼を積極的に担っていくことが求められる。区市町村行政と社協が地域住民のニーズと意思に応え、その役割と責任を確実に果していけるよう、国、都道府県からの支援体制を強化していただきたい。

日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）は事業の開始以来、年々大きく実績を伸ばしてきているものの、潜在的なニーズの大きさに比して対応できている部分はまだまだ限られていると言わざるを得ない。それにもかかわらず、すでに東京では専門員の増員を行うための予算を確保することが困難なために、ニーズに応じたサービス提供に重大な支障を来しつつある。今後、地域の実情に応じた体制整備やきめ細かなサービス展開を可能にするため、区市町村をベースにした仕組みに改めることとともに、国、都道府県からのこれまでも増した支援が必要である。

また今後は、全国で徐々に広がりを見せつつある成年後見制度の有効活用を図るための取組みをさらに進展させる必要がある。東京における「成年後見活用あんしん生活創造事業」への過去3年間の取組みから、日常生活自立支援事業を実施する社協が成年後見制度の推進にあたることの有効性は明確になっている。いわゆる「市民後見人」養成の取組みにあっても、社協の役割に大きな期待が寄せられている。日常生活自立支援事業との連携強化を含め、区市町村を中心とした成年後見制度推進体制の確立が求められる。

生活福祉資金貸付制度について、報告では、貸付手続きの簡素化や新たな生活課題に対応した迅速な資金メニューの創設等が提起されている。しかしながら貸付制度は、生活費そのものが慢性的に不足している状況では、十分有効に機能しえない。昨今の増大する生活困窮者に対するセーフティネットとしては、生活福祉資金等の公的貸付制度の活用のみならず、住宅や税制、雇用など生活を取り巻く多方面における施策の充実をより一層図ることが望まれる。

また、報告では、生活困窮者への総合的支援機能を付加した貸付事業への転換が謳われている。これまで生活福祉資金では、民生委員と社会福祉協議会が一体となって、貸付後の償還期間中も引き続き世帯のかかえる多様な生活課題にアプローチし、相談支援を通じて生活の安定や自立を支援してきた。世帯のかかえる課題が多様化・複雑化するなかで、単なる資金貸付では解決できない生活課題の解決に向け他機関と連携し、的確な支援を行っていくには、区市町村において専門性を有する相談体制を強化することが

不可欠である。最も基本的なセーフティネットの仕組みである生活保護制度との役割分担をどのように考えるのか等、創設から50余年を経過し社会状況が大きく変化する中で、生活福祉資金貸付制度の位置づけをあらためて検討することが必要である。

9 共同募金運動のあり方について

現在東京では、歳末たすけあい運動を含めた共同募金運動のあり方の検討を進めている。そこでのポイントは、赤い羽根（10月～）と歳末（12月）、両募金のコンセプトの違いを明確にした上で、それに沿った使途の明確化を図ることと、「地域で集めて、地域で配る」にあたって、それを「地域で決めて、地域で知らせる」ための仕組みを構築することにある。

国の報告が提起するように「集めた住民が自らの地域福祉活動のために使用する」ことも含め、その決定は地域住民や関係者が主体的に行うことがこれからの当然の方向であると思われる。国や共同募金会に対しては、地域の主体性を保障するような柔軟な制度的な枠組みを構築することと、PRをはじめとする広域的な見地からの一層の支援機能を期待したい。

10 民生委員活動のあり方について

現在の地域福祉において欠くべからざる重要な役割を果たしている民生委員は、社協が住民主体による地域福祉活動を推進するにあたって、最良の支援者であり、パートナーかつ活動の担い手でもある。その民生委員は、現在行政から依頼される業務が増加する一方で、個人情報保護の関係等によりインフォーマルな地域福祉活動に積極的に関わるのが困難になっている。

地域福祉における課題は広範でありかつ深い。それに対して個人の民生委員が対応できる範囲は自ずと限定されることは当然である。そうした中、民生委員に公的業務の下請け的な役割を過剰に期待することは、結果的に地域のインフォーマルな活動と民生委員を遮断することとなり、それは地域福祉全体の進展にとって大きなマイナスになるものと考えられる。

今後の民生委員活動には、相談支援に重点を置きつつ、公的施策と住民主体のインフォーマルな活動の間をつなぐような役割を期待したい。それにあたっては、区市町村における総合的なコミュニティ施策の中に民生委員の役割を明確に位置づけることとともに、個人情報保護制度の運用の弾力化が求められる。

最後に

これまで社協は、「住民主体による福祉コミュニティづくり」に加え、低所得者世帯への支援や、権利擁護に関する事業等を進めてきた。しかし、住民に社協の存在が知られていないという状況は、真摯に受け止め、より一層、住民に見えやすく、頼りにされる社協を目ざさなければならない。

また、社協は、地域福祉活動推進の中核的役割を担う一方で、低所得者世帯の自立支援や権利擁護事業などの個別支援もさらに充実させていく必要がある。そのためには、本報告書を受け、全国の社協は一丸となって職員の専門性、資質向上を図ることが必要である。

平成20年6月9日

東京都福祉保健局

局長 安藤 立美 様

社会福祉法人

東京都社会福祉協議会

会長 大竹 美喜

区市町村社会福祉協議会部会

部会長 星野 亮雅

地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）の体制整備に関する要望について

日頃より、区市町村社会福祉協議会並びに東京都社会福祉協議会の事業の推進には、格段のご理解とご支援を賜り、深く感謝申し上げます。

さて、社会福祉法第81条に基づき東社協と区市町村社協等が協働して実施しております標記の事業につきましては、平成11年の事業開始以来、少子高齢化の進展や福祉サービス分野における契約化の流れの中で大きく利用件数が増大しています。過去数年の実利用者数（各年度末における契約によるサービス利用中の人の数）をみても、16年度1,005件→17年度1,267件→18年度1,602件→19年度2,000件（推計）と、毎年25%前後の大幅な伸びを示しています。またこの背後には、契約前後の相談支援や、契約外の対応を行っているケースが数多く存在します（18年度の相談件数は約9万5千件）。19年度末の状況では、契約中件数が50件を超える区市町村社協も多く、中には80件を超える地区も出てきています。

これに対して国は、契約中件数が40件を超える地区について専門員の複数設置の補助協議を行うことを認めていますが、残念ながら東京都においては、このための予算措置はまったく実施されていません。そのため私達は、これまでの間、決して十分でない事務費を削ること等により専門員の増配置を図ってきましたが、19年度では契約中件数40件以上の10社協に対して1.5名分の人件費を充当するにとどまっています。今後、利用実績の増大に応じた体制整備が図られず、専門員がその役割を十分に果たすことができなくなれば、本事業はもはや成り立たないものといわざるを得ません。

そもそも本事業は、判断能力が不十分な人を対象に日常生活の安心と安全を確保することを目的としたものであり、まさに地域に密着したきめ細かな対応が求められる事業です。しかし現状では、区市町村行政が事業の実施に関与しない仕組みになっていることから、地域ごとの実情に応じた適切な実施体制の確保等が図られにくいという点が大きな課題といえます。

こうした状況を踏まえ今後、東京都として、本事業への区市町村の関与を導入すること等により、事業実績の増大に伴う事業費、事務費の確保はもとより、専門員の複数設置（契約中件数40件ごとに1名増）に要する経費を確実に確保するよう強く要望いたします。