

# 地域福祉サービスのあり方に関する調査研究報告書(概要)

人口減少・高齢化という人口構造の変化の中で、社会保障制度の見直しが長年の懸案となっている。2012年8月には社会保障・税一体改革関連法案が成立し、改革の一步が踏み出された。今後、社会保障制度国民会議、関係審議会等でさらに詳細な検討が進められることとなっている。

一体改革の議論の過程では、国と地方の消費税の配分といった財源論には大きく焦点が当たったが、地域住民に身近なところでサービスを設計し、実行する地方自治体の役割、またサービスの実施体制や担い手の将来像については具体的になっていない。人々が、将来にわたって地域で安心して暮らしていくためには医療・介護・福祉の現物給付を支える地域福祉のあり方に関する議論が不可

欠である。

連合総研では2011年10月に、地域福祉の今後のあり方を検討するために「地域福祉サービスのあり方に関する調査・研究委員会」を設置した。

本報告書では、第1部においては、地域福祉をめぐる課題を高齢化する日本社会、ナショナルミニマムと地方分権のバランス、地域福祉の主流化の論議、地域福祉のシステム構築といったマクロの視点から考察し、整理を行った。第2部においては、地域福祉の推進を支える様々な担い手（行政・NPO・事業者・労働組合）の役割と連携について検討した。

ここではそれぞれの内容について紹介する。

## 第1部 総論—社会保障の分権のなかでの新しい地域福祉と住民参加

### ・高齢化する日本社会・ナショナルミニマムと地方分権のバランス

人口構造の変化のなかで、2025年以降の社会保障制度は明確に現物給付中心・地方分権の性格が高まることになる。人口減少が急激に進む地方も、これから急速に高齢化が進む都市部にとってもこの10年間は非常に重要な時期になる。この10年の準備期間のうちに国と地方の財政問題、ナショナルミニマムと地方分権のきわどいバランス、高齢社会にあった福祉計画とまちづくり、地域における福祉サービスの担い手としてますます重要になる多様な住民組織、非営利組織など多くの課題を解消する必要がある。

### ・地域福祉の主流化

「地域福祉」は、2000年の社会福祉法の制定により新たな時代に入ったとされる。すなわち、社会福祉の分野を地域福祉の考え方で展開していくことが法的に明記さ

れたことによる。もっともこうした「地域福祉」の主流化については、立法化されたという意味をこえて、地域社会のなかで大きな展開を遂げている。また近年は、現在の社会保障制度では対応しきれない福祉課題についての取り組みを地域福祉として位置づけている点に特徴があり、地域福祉を通じた地域社会の再生や住民自治の推進という点が議論される。

### ・地域福祉のシステム構築と行政

「地域福祉」を地域における保健・医療・福祉を様々な担い手の連携・統合を通じて担うというトータルなケアシステムとして位置づけるようになったのは近年のことである。自治体においては、多数の担い手の連携・協力を進めるに当たり、予算編成や政策形成プロセス、職員採用や研修について、改革が必要な領域も生まれる。またきめ細かい地域ケアを担うには、マンパワーの確保が必要であり、人件費負担との見合いで、サービスの質・量の水準をどうするかが課題である。

さらに、自治体職員が、地域福祉に関わる多様な担い手の連携体制を構築するのであれば、そのための知識や

技能、ノウハウが必要となる。

## 第2部 各論一域福祉の様々な担い手とその役割

### ・地域福祉のシステム構築における行政の役割

地域のなかで、保健・医療・福祉を様々な担い手の連携・協力を通じてトータルなケアをおこなう「地域福祉」システムの構築が期待されている。行政には、住民ニーズを把握し、必要とされるサービスを必要なところに適切な形で供給するように体制を整備し、運営を支えることが求められている。

より具体的にいえば、自治体に期待されるのは、(1) サービスの需要をどのように把握するか、(2) 必要なサービスをどのように供給（確保）し、ニーズにマッチングさせるか、(3) 地域福祉に要する費用負担の方法、(4) 担い手の育成と確保、(5) 担い手の連携・統合のしくみづくりに応えることである。

サービスの需給把握については、現状分析とともに、今後の需要見通しや供給体制の構築について計画を策定することが求められている。その際には地域住民や事業者との対話や調査が必要であり、費用負担や保険料の見通しとあわせて、対応を考え、合意を創り上げることが必要である。

一方、自治体財政は厳しい状況にあり、多くの自治体では人員削減と民間活力の活用が進められている。地域における包括的なケアを限られた財源で行うには、行政と地域住民との連携・役割分担の方法について考え、総合的な見地から対応することは、極めて重要な課題となる。

さらに、こうした課題に対応するには、自治体職員が法制度を知り、業務を忠実かつ正確に処理する能力だけでなく、不測の事態に柔軟に対応し、多様な担い手の連携・調整を図るといふ、総合的な調整力を育むことも必要である。こうしたコーディネート能力のある職員を採

用し、育成するための職員人事・研修制度の構築もまた課題となる。

### ・地域福祉を推進するための基盤・環境整備

地域福祉が、機能するためには行政のみならず、事業者やNPO、住民との連携や参加が不可欠である。しかしながら、高齢化が進むなかで社会保障費の増大や国・地方財政の悪化は今後も避けられず、地域福祉をめぐる環境は苦しいままであることが予想される。

そうしたなかでも地域福祉の担い手が役割を担うための基盤や環境整備については、「情報の共有」「活動の拠点」「地域福祉のコーディネーター」「活動資金」といった環境整備と核になる人材の確保が必要である。地域福祉に求められているのは、住民・事業者・行政のネットワークの構築である。地域福祉の拠点が地域社会に開かれた場所であるためには、これらの諸条件の整備とともに核になる人材の活躍が重要な鍵を握っていた。

滋賀県の「あったかほーむ」ヒアリング結果からは、既存の制度を超えた地域福祉のネットワークづくりという観点からの先進事例であることが見て取れた。その一方で、地域に開かれた場所であるからこそその難しさについても観察された。具体的には、高齢者や子どもなど様々なニーズをもった利用者が訪れるため、それぞれ個別・多様なニーズを把握することの難しさ、利用者の増加や季節変動による人材確保があげられる。また活動資金も法定事業を併せて実施することにより安定的に確保するという方法が取られ、事業としての工夫も観察された。

### ・地域福祉におけるNPO法人の役割

地域福祉の重要性は益々高まり、同時に住民参加がこれまで以上に大きな役割を果たすことになる。地域住民一人ひとりの地域福祉への参加は言うまでもないが、地域の様々な非営利団体の活動も重要になる。地域の社会関係資本としてこれら住民組織を位置づけた場合、それは異質な人々の接点になるブリッジング型と同質の人々

で集まるボンディング型に分けることができる。ブリッジング型は開放的であるのと引き替えに互酬性規範が緩くなる。かつてあった農村の共同体における互助の仕組みは、ボンディング型であり、閉鎖的な側面があったが、新しい地域互助の仕組みは、異質性・開放性という点でブリッジング型の普及が期待される。

地域福祉において、計画立案、実際のサービス提供者としての住民参加、多様な非営利組織の参加はますます重要になる。しかし、こうした非営利組織の役割については行政側の認識がまだ不十分であり、非営利組織を今後の地域福祉に欠かせない存在であるという行政サイドの認識が必要になっている。

しかし、NPO法人にも課題がある。従来のボンディング型の地域組織から新しいブリッジング型の地域組織が地域福祉の担い手として期待される。ブリッジング型の組織は、開放性、新しい価値の創造など魅力が多い一方で、地域文化の育成目標の共有、互酬性規範、事業の持続可能性の弱さなどが課題になり、特に子育て支援サークルの多くがそうした課題に悩んでいることも確認できた。

#### ・地域福祉の変化に伴う労働組合の対応

地域福祉のあり方が変化する中で、労働組合も賃金・労働条件改善の取り組みだけでなく、さまざまな観点から対応を図っている。

自治体職員組合は地域福祉の担い手の多様化に対応して、組織化の対象範囲を広げてきたが、全体としてはまだ十分とは言えない。また増加する非正規職員や、協働を担う自治体職員のあり方など新しい課題も出てきており、さらなる対応が求められる。

労働組合が地域の一員として地域福祉サービスの主体となって活動している事例もある。事業団体やNPO、市民とともに、組合員だけでなく広く地域の労働者、住民のための事業を展開している。地域によって取り組みに濃淡があり、また人材や財政的な課題は残るが、地域を形成する主体の一員として果たす役割は大きい。

労働組合のもう一つの役割として、地域福祉政策の意思決定過程への参画がある。介護保険創設時、労働組合は市民団体と連携し、情報公開と市民参画の規定等を求めて大きな役割を果たした。今後も地域のステークホルダーの一員として、計画策定、意思決定過程への参画をさらに進めていく必要がある。

#### 地域福祉サービスのあり方に関する調査研究委員会

主査	駒村 康平	慶應義塾大学経済学部教授
委員	沼尾 波子	日本大学経済学部教授
	田中聡一郎	立教大学経済学部助教
オブザーバー	竹内 敬和	連合生活福祉局部長
	佐藤 一光	慶應義塾大学経済学研究科後期博士課程
事務局	龍井 葉二	連合総研副所長
	小島 茂	連合総研主幹研究員
	麻生 裕子	連合総研主任研究員
	高原 正之	連合総研主任研究員
	高山 尚子	連合総研研究員