

地域福祉に関する包括的支援体制と 住民福祉活動支援に関する調査結果報告

平成 29 年 10 月

日本地域福祉学会研究プロジェクト

平成 27-29 年度科学研究費補助金基盤研究 (B) 「コミュニティ再生に向けた地域福祉
実践理論の構築とその研究方法論の確立に関する研究」 (課題番号: 15H03434)

研究代表: 市川一宏 (ルーテル学院大学)

調査担当: 菱沼幹男 (日本社会事業大学)

調査目的

平成 28 年 7 月に我が事・丸ごと地域共生社会実現本部が厚生労働省に設置され、縦割りから横断的連携による包括的相談支援、サービス提供を進めるシステム構築や、地域の助け合いを進める方策として小地域での住民活動の組織化等が注目されている。

これらを地方自治体が推進していく上では、行政計画である地域福祉計画においてどのように位置づけていくかが重要であり、本研究では、地域福祉計画の策定状況および計画内容を包括的支援体制と住民福祉活動支援の観点から把握、分析することにより、今後の地域福祉推進の課題を明らかにすることを目的とする。

調査対象地域

東京都、長野県、宮崎県の市区町村行政 165 カ所

※東京都 62 カ所、長野県 77 カ所、宮崎県 26 カ所

調査方法

行政地域福祉所管課宛に調査票を郵送し、返送によって回収

回答数 85 ヶ所（回収率 51.5%）

◇調査票の設計においては、研究会で案を作成し、各都県および都県社協の地域福祉担当課職員の意見を反映して作成した。

調査時期

平成 29 年 3 月

倫理的配慮

調査票において、研究目的のみに使用し、かつ匿名での管理分析を行うこと、また分析結果は匿名性を担保した上で公表することがある旨を記載し、同意の上で回答を得た。

I. 地域の概況

1. 市区町村の人口（平成 28 年）

人口については、「1 万人未満」が最も多く 24 ヶ所(28.2%)であった。また「1 万人以上～3 万人未満」が 13 ヶ所(15.3%)、「3 万人以上～5 万人未満」が 5 ヶ所(5.9%)であり、回答の約 5 割が 5 万人未満の地域であった。また「5 万人以上～10 万人未満」が 11 ヶ所(12.9%)、「10 万人以上～20 万人未満」が 13 ヶ所(15.3%)であり、20 万人以上の地域は 18 ヶ所(21.2%)であった（表 1－1）。

表 1－1 回答地域の人口

n=85

	箇所	%	6 区分
1 万人未満	23	27.1	①
1 万人以上～3 万人未満	13	15.3	②
3 万人以上～5 万人未満	4	4.7	③
5 万人以上～10 万人未満	11	12.9	
10 万人以上～20 万人未満	13	15.3	④
20 万人以上～30 万人未満	7	8.2	⑤
30 万人以上～40 万人未満	3	3.5	
40 万人以上～50 万人未満	3	3.5	⑥
50 万人以上～60 万人未満	2	2.4	
60 万人以上～70 万人未満	2	2.4	
70 万人以上～80 万人未満	1	1.2	
80 万人以上	1	1.2	
不明	2	2.4	

調査結果の分析を行うにあたっては、人口を次の 6 区分とした。①「1 万人未満」、②「1 万人以上 3 万人未満」、③「3 万人以上 10 万人未満」、④「10 万人以上 20 万人未満」、⑤「20 万人以上 40 万人未満」、⑥「40 万人以上」

2. 地域包括支援センターの設置数

地域包括支援センターの設置数については、1～5カ所が最も多く、59カ所(69.4%)であった(表1-2)。

表1-2 地域包括支援センター設置数 n=85

	箇所	%
1～5カ所	59	69.4
6～10カ所	13	15.3
11～15カ所	4	4.7
16～20カ所	6	7
21～27カ所	3	3.5

3. 自治会・町内会加入率

自治会・町内会加入率は「90%以上～100%」が13ヶ所(15.3%)で最も多く、加入率50%以上の地域を合計すると回答の約半数を占めている(表1-3)。

表1-3 自治会・町内会加入率 n=85

自治会・町内会加入率	箇所	%
10%未満	1	1.2
10%以上～20%未満	1	1.2
20%以上～30%未満	1	1.2
30%以上～40%未満	7	8.2
40%以上～50%未満	6	7.1
50%以上～60%未満	10	11.8
60%以上～70%未満	7	8.2
70%以上～80%未満	7	8.2
80%以上～90%未満	4	4.7
90%以上～100%	13	15.3
不明	28	32.9

Ⅱ. 地域福祉計画の策定状況

1. 策定状況

地域福祉活動計画の策定状況については、「単独計画として策定済」が 41 ヶ所 (48.2%)と最も多く、約半数を占めている。次に多いのは「他計画も含めた総合計画として策定済」の 24 ヶ所 (28.2%)となっており、策定済みの地域は約 8 割になる (表 2-1)。

市区町村人口と策定状況のクロス集計では、「策定の予定はない」という地域は、人口が「1 万未満」と「20 万以上 40 万未満」「40 万以上」に偏在している (表 2-2)。

表 2-1 地域福祉計画策定状況 n=85

	箇所	%
単独計画として策定済	41	48.2
他計画も含めた総合計画として策定済	24	28.2
策定を検討中	13	15.3
策定の予定はない	5	5.9
不明	2	2.4

* 策定の予定がない理由 (自由記述)

- ・区地域保健福祉計画は、「高齢者」「障がい者」「子ども」「健康づくり」の 4 つの施策分野ごとに策定された個別計画をもって一体と為すものとして構成されている。厚労省調査には、個別計画の改定をもって改定としている。

表 2-2 「人口」と「策定状況」のクロス集計表

策定状況 \ 人口区分	人口区分					
	1 万未満	1 万以上 3 万未満	3 万以上 10 万未満	10 万以上 20 万未満	20 万以上 40 万未満	40 万以上
単独計画として策定済	7	8	10	7	5	2
総合計画として策定済	7	1	3	5	3	5
策定を検討中	5	3	1	1	2	1
策定の予定はない	3	0	0	0	1	1

2. 社会福祉協議会の地域福祉活動計画との関係性

社会福祉協議会の地域福祉活動計画との関係性については、「行政職員が活動計画策定委員となり、検討段階で連携している」が24ヶ所(28.2%)と最も多い。また「地域福祉活動計画と連動させて別冊にしている」が15ヶ所(17.6%)、「地域福祉活動計画と連動させて合冊にしている」が12ヶ所(14.1%)となっている。「地域福祉活動計画は策定されていない」という地域は10ヶ所(11.8%)であった(表2-3)。

表2-3 地域福祉活動計画との関係性

n=85

地域福祉活動計画との関係性	箇所	%
行政職員が活動計画策定委員となり、検討段階で連携している	24	28.2
策定委員会の合同事務局を設けて一体的に議論、策定している	4	4.7
地域福祉活動計画と連動させて合冊にしている	12	14.1
地域福祉活動計画と連動させて別冊にしている	15	17.6
地域福祉活動計画との連動は十分ではない	6	7.1
地域福祉活動計画は策定されていない	10	11.8
その他	4	4.7
不明	10	11.8

* その他の理由 (自由記述)

- ・平成26年度までの計画で終了しており、来年度地域福祉計画と一括策定予定。

Ⅲ. 包括的相談支援体制について

1. 横断的連携を進める行政の取り組み（複数回答）

横断的連携を進める取り組みについては、「行政庁内で部署横断的な連携をはかる会議体がある」が 23 ヶ所（27.1%）、「多機関の分野横断的連携をはかる会議体がある」が 19 ヶ所（22.4%）、「ワンストップの総合相談支援窓口を設置（委託）している」が 12 ヶ所（14.1%）、「分野横断的な連携を図るコーディネーターを配置（委託）している」が 10 ヶ所（11.8%）であった。回答で最も多かったのは「特に取り組んでいない」であり、25 ヶ所（29.4%）であった（表 3-1）。

表 3-1 横断的連携を進める行政の取り組み

n=85

横断的連携を進める行政の取り組み	箇所	%
行政庁内で部署横断的な連携をはかる会議体がある	23	27.1
多機関の分野横断的連携をはかる会議体がある	19	22.4
ワンストップの総合相談支援窓口を設置(委託)している	12	14.1
分野横断的な連携を図るコーディネーターを配置(委託)している	10	11.8
その他	16	18.8
特に取り組んでいない	25	29.4

* その他の理由（自由記述）

- ・包括・基幹・子ども相談の各ワンストップ窓口が 1 カ所にまとめて設置されている。（役場別館に設置）
- ・福祉の課と福祉事務所は職員が兼務。福祉課の課長が地域包括支援センター（福祉課の隣）を兼務
- ・庁内関係課によるケース会議
- ・長期基本計画の中で体制の構築を位置づけ
- ・総合相談窓口を設置していないが、地域包括がその役割を果たしている。
- ・総合相談窓口設置について協議中
- ・各福祉分野の相談担当窓口を案内できるようにしているため。

* 横断的連携に取り組んでいない理由（自由記述）

- ・人が足りない。内容がよくわからない。
- ・庁内において、対応方法を調整中。
- ・市内の相談に関する状況をふまえ、適切な検討を行っているため。
- ・各分野でどう進めていくかの検討が済んでいない。

市区町村人口と横断的連携の取り組みのクロス集計では、「分野横断的な連携を図るコーディネーターを配置(委託)している」のは人口規模が大きい地域に多く、「特に取り組んでいない」という地域は、特に人口が「1万未満」に多い(表3-2)。

表3-2 「人口」と「横断的連携の取り組み」のクロス集計表

横断的 連携の取り組み	人口区分					
	1万未満	1万以上 3万未満	3万以上 10万未満	10万以上 20万未満	20万以上 40万未満	40万以上
行政庁内で部署横断的な連携をはかる会議体	2	3	5	5	5	2
多機関の分野横断的連携をはかる会議体	4	2	1	4	4	3
ワンストップの総合相談支援窓口を設置(委託)	2	1	4	2	3	2
分野横断的な連携を図るコーディネーターを配置(委託)	1	1	0	3	3	2
その他	3	5	3	1	1	2
特に取り組んでいない	10	3	4	3	2	2

2. 総合相談支援窓口を設置したことによる成果(複数回答)

総合相談支援窓口を設置したことによる成果については、「複合ニーズ世帯への対応がしやすくなった」が11ヶ所(91.7%)と最も多く、次に「地域課題の発見、ニーズ把握がしやすくなった」が9ヶ所(75.0%)、「庁内連携がしやすくなった」が6ヶ所(50.0%)であった(表3-3)。

表3-3 総合相談支援窓口設置の成果

n=12

総合相談支援窓口設置の成果	箇所	%
複合ニーズ世帯への対応がしやすくなった	11	91.7
地域課題の発見、ニーズ把握がしやすくなった	9	75.0
庁内連携がしやすくなった	6	50.0
その他	1	8.3

3. 総合相談支援窓口を設置による課題（複数回答）

総合相談支援窓口を設置による課題については、「担当職員の負担感がある」が10ヶ所（83.3%）と最も多く、次いで「相談を受けても、つなぐ社会資源や解決方法（出口）がない」、「適切な人員の配置が困難である」が7ヶ所（58.3%）、「担当職員の力量が担保できない」が4ヶ所（33.3%）であった（表3-4）。

表3-4 総合相談支援窓口設置の課題 n=12

	箇所	%
相談を受けても、つなぐ社会資源や解決方法(出口)がない	7	58.3
解決策の対応にあたり、庁内の協力や連携が得られにくい	1	8.3
担当職員の負担感がある	10	83.3
担当職員の力量が担保できない	4	33.3
適切な人員の配置が困難である	7	58.3
その他	1	8.3

4. 制度の狭間の問題に対して資源開発を行う取り組み（複数回答）

制度の狭間の問題に対して資源開発を行う取り組みをしていない地域は、45カ所（52.9%）であり、「市町村圏域で社会資源開発を検討する会議体の設置」を行っている地域は15カ所（17.6%）、「小地域で社会資源開発を検討する会議体の設置」を行っている地域は10カ所（15.3%）であった（表3-5）。

市区町村人口と資源開発の取り組みのクロス集計では、「市町村圏域で社会資源開発を検討する会議体を設置」をしているのは、わずかだが「1万未満」に多く、一方で、「特に取り組んでいない」という地域も「1万未満」が多い（表3-6）。

表3-5 社会資源開発を行う取り組み n=85

	箇所	%
市町村圏域で社会資源開発を検討する会議体の設置	15	17.6
小地域で社会資源開発を検討する会議体の設置	10	11.8
その他	13	15.3
特に取り組んでいない	45	52.9

* その他の回答（自由記述）

- ・1層、2層の協議体設置に向けて取り組んでいる。
- ・介護保険の制度改正により生活支援体制整備事業を行い、取り組んでいく。
- ・社協が行う地域福祉コーディネーターなどの事業に対し、区として支援している。

表3-6 「人口」と「資源開発の取り組み」のクロス集計表

資源 開発の取り組み	人口区分					
	1万未満	1万以上 3万未満	3万以上 10万未満	10万以上 20万未満	20万以上 40万未満	40万以上
市町村圏域で社会資源開発を検討する会議体設置	6	1	0	4	1	3
小地域で社会資源開発を検討する会議体設置	0	2	2	2	1	3
その他	3	0	2	2	4	2
特に取り組んでいない	14	8	9	6	3	3

5. 「地域福祉のコーディネーター」の配置状況

「地域福祉のコーディネーター」の配置状況については、「既に配置されている」が34ヶ所（40.0%）と最も多く、「配置を検討中」は18ヶ所（21.2%）であった。また、「まだ検討していない」は27ヶ所（31.8%）であった（表3-7）。

表3-7 「地域福祉のコーディネーター」配置状況 n=85

	箇所	%
既に配置されている	34	40.0
配置を検討中	18	21.2
まだ検討していない	27	31.8
不明	6	7.1

* 配置を検討していない理由（自由記述）

- ・民生委員・児童委員がその役割にあると思われるため
- ・配置が難しい。
- ・庁内において、対応方法を調整中。（以前、地域を中学校区とし、社会福祉協議会職員を地域担当として配置した経過あり）
- ・地域福祉活動計画未策定のため。
- ・相談の役割は地域包括支援センターが果たしているが、その他の支援はそれぞれの部署に申し送り、担当者が対応している。実働があるが、コーディネーターの配置はまだ検討していない。人員体制を整えるという考えに至らない。
- ・次期計画に盛り込む予定であり、まだ決定していないため。
- ・コーディネーター養成が不十分なため。

6. 「地域福祉のコーディネーター」配置が明記されている計画（複数回答）

「地域福祉のコーディネーター」配置が明記されている計画については、「地域福祉活動計画（社協）」が19ヶ所（55.9%）、「地域福祉計画（行政）」が17ヶ所（50.0%）となっており、一方で「計画に明記されていない」が12ヶ所（35.3%）であった（表3-8）。

表3-8 「地域福祉のコーディネーター」配置の根拠計画 n=34

	箇所	%
地域福祉計画(行政)	17	50.0
地域福祉活動計画(社協)	19	55.9
その他の計画	6	17.6
計画には明記されていない	12	35.3

* その他の計画（自由記述）

- ・市基本計画
- ・社協事業計画

7. 「地域福祉のコーディネーター」の業務内容

「地域福祉のコーディネーター」の業務内容については、「制度の狭間の問題への対応等の個別支援を主な業務としている」が3ヶ所（8.3%）であり、「地域住民の活動を支援する地域支援を主な業務としている」が17ヶ所（47.2%）、「上記の個別支援と地域支援の両方を主な業務としている」16ヶ所（44.4%）であり、約9割が地域支援を業務に含めて位置づけている（表3-9）。

市区町村人口と「地域福祉のコーディネーター」の主な業務のクロス集計では、「個別支援」を主な業務としているのは、人口規模が大きい地域であり、「地域支援」を主な業務としているのは「10万人以上20万人未満」が他と比較して多かった。

「個別支援と地域支援」の両方を担う位置づけがされている地域は、人口規模に関係なく、それぞれにあった（表3-10）。

表3-9 「地域福祉のコーディネーター」の業務内容 n=36

地域福祉コーディネーターの業務内容	箇所	%
制度の狭間の問題への対応等の個別支援を主な業務としている	3	8.3
地域住民の活動を支援する地域支援を主な業務としている	17	47.2
上記の個別支援と地域支援の両方を主な業務としている	16	44.4

表3-10 「人口」と「地域福祉のコーディネーターの主な業務」のクロス集計表

主な業務	人口区分					
	1万未満	1万以上 3万未満	3万以上 10万未満	10万以上 20万未満	20万以上 40万未満	40万以上
個別支援	0	0	0	2	0	1
地域支援	3	2	1	6	2	3
個別支援と地域支援	3	2	3	2	3	2

IV. 住民福祉活動の支援について

1. 小地域（小・中学校区等）での住民福祉活動の組織化の状況

小地域（小・中学校区等）での住民福祉活動の組織化の状況については、「既に組織化されている」と組織化されていない」がともに22ヶ所（25.9%）であり、「自治会・町内会活動として組織化されている」が17ヶ所（20.0%）であった（表4-1）。

表4-1 小地域での住民福祉活動の組織化状況

n=85

小地域での住民福祉活動の組織化状況	箇所	%
既に組織化されている	22	25.9
組織化を検討している	5	5.9
福祉に限定しない住民活動が組織化されている	8	9.4
自治会・町内会活動として組織化されている	17	20.0
組織化されていない	22	25.9
不明	11	12.9

2. 小地域での福祉活動の組織化の進捗状況

小地域での福祉活動の組織化の進捗状況については、「不明」が49ヶ所（57.6%）で最も多く、「全ての圏域で組織化が行われている」と「一部の圏域がまだ組織化されていない」が18ヶ所（21.2%）であった（表4-2）。

表4-2 小地域での住民福祉活動組織化の進捗状況

n=85

小地域での福祉活動の進捗状況	箇所	%
全ての圏域で組織化が行われている	18	21.2
一部の圏域がまだ組織化されていない	18	21.2
不明	49	57.6

3. 組織の活動を主に担当している機関

組織の活動を主に担当している機関については、「社会福祉協議会」が 31 ヶ所 (36.5%) と最も多く、「行政地域福祉担当課」は 5 ヶ所 (5.9%)、「行政まちづくり担当課」は 3 ヶ所 (3.5%) であった (表 4-3)。

表 4-3 小地域での住民福祉活動を担当する機関 n=85

小地域の住民福祉活動を担当している機関	箇所	%
行政地域福祉担当課	5	5.9
行政まちづくり担当課	3	3.5
地域包括支援センター	2	2.4
社会福祉協議会	31	36.5
その他	4	4.7

* その他 組織の活動を主に担当している機関 (自由記述)

- ・ 地区協=協働推進課コミュニティ担当
- ・ 地域振興課
- ・ 地域区民ひろば課

4. 組織への財政的支援

組織への財政的支援については、「社会福祉協議会からの補助金」が 22 ヶ所 (25.9%)、「行政からの交付金・補助金」が 21 ヶ所 (24.7%) であり、「赤い羽根共同募金配分金」を活用している地域は 9 ヶ所 (10.6%) であった (表 4-4)。

表 4-4 小地域での住民福祉活動組織への財政的支援 n=85

	箇所	%
行政からの交付金・補助金	21	24.7
社会福祉協議会からの補助金	22	25.9
赤い羽根共同募金配分金	9	10.6
その他	6	7.1
財政的支援はない	3	3.5

* その他 組織への財政的支援 (自由記述)

- ・ 活動物品の提供による支援
- ・ 委託費

5. 組織の活動（複数回答）

組織の活動については、「サロン活動」が37ヶ所（43.5%）と最も多く、次いで「見守り・声かけ活動」が31ヶ所（36.5%）、「イベント活動」が27ヶ所（31.8%）となっている。また個別支援に関わる「生活支援活動」は10ヶ所（11.8%）、「住民相談窓口活動」は9ヶ所（10.6%）であった（表4-5）。

表4-5 小地域での住民福祉活動組織の活動 n=85

	箇所	%
見守り・声かけ活動	31	36.5
サロン活動	37	43.5
イベント活動	27	31.8
生活支援活動	10	11.8
住民相談窓口活動	9	10.6
調査活動	4	4.7
学習活動	14	16.5
ボランティアコーディネート	7	8.2
その他	7	8.2

* その他 組織の活動（自由記述）

- ・防犯・防犯・交通安全
- ・災害時要援護者対策事業、広報誌発行

6. 住民福祉活動を推進していく上での課題

- ・既存の NPO 団体等の活動において、地域で行政の福祉サービスにつながっていない人を見つけることがあるので、すみやかに行政サービスにつなげられる仕組みづくりが必要と考えています。
- ・役員の固定化・高齢化・担い手不足
- ・町社会福祉協議会が介護事業所を実施しているため、本来の相談・支援、地域支援ができない状況をまねいている。
- ・福祉ニーズの把握、対応法。担い手の発掘、養成。活動場所の確保。
- ・担い手の不足と高齢化。
- ・担い手の後継者がいなくなっている事。活動に携わっていただける方が同じ顔ぶれになってしまう事。
- ・地域により活動内容も様々であるため、その地域の実情に合った支援を行っていく必要がある。そのためには、区や地域包括支援センター職員が、現場の様子を把握するため、定期的に訪問し、信頼関係を構築する必要があるが人的対応が難しいという課題がある。
- ・地域で住民福祉活動を行う団体は、街づくりの活性化を行う団体の福祉部会と、地区社会福祉協議会があうが、この二つの連携に地域差がある。市や市社会福祉協議会による補助以外の財源確保。
- ・専用の活動拠点がないため、連絡先、会議、事業実施場所の確保に苦労している。中心となる住民の高齢化と後継者の問題。
- ・人材の発掘と中心的役割のリーダーやキーパーソンとなる人材の育成。自治会未入会者も共に活動するしくみづくり。地域と行政との調整役・コーディネーターの必要性。
- ・人材確保
- ・支援を必要としている人が見えにくい事。複合的な課題を抱えているケースが多い。支援が必要と思うが、当事者や家族はそう思っていない。
- ・関係部署の連携が進まない。
- ・活動の担い手としての若年層の取り込み。地域のつながりの希薄化・孤立化によって、真に支援が必要な人に介入できないジレンマがある。

V. 日頃感じていること

- ・防災意識の高まる今の時期に、防災に関連づけて地域福祉の推進につながることを期待しています。
- ・都道府県は、各市町村が事業展開を推進できるよう、バックアップをしてほしい
- ・昭和のころは田舎で普通にできていることが、行政が手を入れることによってできなくなっている気がする。介護保険などの導入で家族の絆は薄れていった。子どもの貧困を国がまた導入・介入することで、家族・親の責任が薄れるのではないかと心配。
- ・考え方としては、現在直面している状況なので、必須であると思う。体制はなるべく早く整えていく必要がある。

平成 27-29 年度科学研究費補助金基盤研究 (B) 課題番号:15H03434

**コミュニティ再生に向けた地域福祉実践理論の構築と
その研究方法論の確立に関する研究**

研究代表： 市川一宏（ルーテル学院大学）

研究メンバー：原田正樹（日本福祉大学）、小松理佐子（日本福祉大学）、

妻鹿ふみ子（東海大学）、高野和良（九州大学大学院）

室田信一（首都大学東京）、永田 祐（同志社大学）

秋貞由美子（ルーテル学院大学）、菱沼幹男（日本社会事業大学）

渋谷篤男（全国社会福祉協議会）、佐甲 学（全国社会福祉協議会）

調査担当： 菱沼幹男（日本社会事業大学）

〒204-8555 東京都清瀬市竹丘 3-1-30 日本社会事業大学社会福祉学部