

《研究ノート》

# 我が国における社会的孤立予防施策

——アクターとその役割期待の検討——

山井 理恵 石田 健太郎

## 1. 問題の所在・研究の目的

近年、我が国では多世代にわたる人たちが孤立死に至るケースが増加している。2010年、多くの自治体で100歳を超えた高齢者が、住民登録はされているものの、実際にはそこに居住しておらず、かつ、家族等もその所在・生死を知らないという事件が、数多く生じた。その後、高齢者のみならず、家族や職場などの“つながり”を持たない青年世代や中年世代の存在も浮上した（NHK クローズアップ現代取材班 2010；NHK「無縁社会プロジェクト」取材班 2010）。2013年度には、「子どもが消える」という事態も連続して報道された<sup>1)</sup>。これらの現象は、社会的孤立とその対策の必要性を、あらためて社会に痛感させた。

このような現状をかんがみ、近年、厚生労働省をはじめとする省庁や地方自治体、組織、地域住民組織によって、社会的孤立を防止する施策や取組が、検討・実施されている。

代表的な取組のひとつである安心生活創造事業（安心生活創造事業検討会 2012）は、従来の見守り活動では見過ごされがちな対象も含めた「もれのない」把握システムの構築を、その目的としている。この他にも、東京の地域ケアを推進する会議（2011）や全国社会福祉協議会（以下、全社協）（2012）といったように地方自治体、全国的な団体による社会的孤立防止のための事業等が展開されている。このように、社会的孤立に対する取組は、今日、重要な社会的課題となっている。

以下、本研究では、政府・地方自治体、社会福祉協議会（以下、社協）等によって取り組まれた社会的孤立や孤立死<sup>2)</sup>に対する施策の動向を概観し、①その成果と課題を明らかにすること、②具体的な施策の担い手となるアクターの析出の二点を目的とする。

## 2. 方法

### （1）研究の対象

本研究では、政府や地方自治体、全社協などによる、以下の4つの取組を取り上げ、検討を行っていくことにしたい。

第一に、「見直しませんか 支援のあり方・あなたのまち～安心生活を創造するための孤立防止と基盤支援（以下、安心生活創造事業）」（安心生活創造事業推進検討会 2012）

である。安心生活創造事業は、厚生労働省社会・援護局地域福祉課のイニテシアティブのもと、市町村によって展開された社会的孤立予防を目的とした取組である。

第二に、「東京の地域包括ケア～みんなでつくり出す365日24時間の安心～（以下、東京の地域包括ケア）」（東京の地域ケアを推進する会議 2011）を取り上げる。本報告書は、東京都福祉保健局が中心となって地域ケア体制の「東京モデル」の構築を、そのテーマとした取組である。

第三に、「社協・生活支援活動強化方針——地域における深刻な生活課題の解決や孤立防止に向けた社協活動の方向性——（以下、社協・生活支援活動強化方針）」（全国社会福祉協議会 2012）を取り上げる。本方針は、社協活動のあり方の方針の提示を、その具体的な目的としているため、想定されるアクターは社協職員のみではあるが、その他の連携や協力を行うアクターについても分析を行う。

第四に、「地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための協力」（厚生労働省社会・援護局地域福祉課と国土交通省住宅局住宅総合整備課 平成24年7月31日）を取り上げる。本通知は、社会福祉と住宅に関する二つの異なる省が、地方自治体や関係機関に対して、共同して孤立死を未然に防ぐための連携体制の構築・強化について連絡したものである。

## （2）研究の枠組みと方法

前述したように、現在、我が国では社会的孤立に対する多様な取組が実施されている。本研究では、武川（2006、2008）による地域福祉の視点からのローカル・ガバナンスという枠組みから、社会的孤立に対する様々なアクターについて、どのような役割期待が付与されているかを論じることとする。武川によれば、ローカル・ガバナンスとは、「行政と市民（地域住民やNPO、企業を含む地域内の様々な諸団体が含まれる）が対等な立場に立ったうえで協力し合いながら地域の問題を解決していくこと」と定義され、ローカル・ガバナンスの概念の適用を公共政策の立案や実施といった範囲に限定する必要はないとしている（武川 2008：5）。その上で、ローカル・ガバナンスへの注目が高まっている背景として、経済のグローバル化、地方分権改革や「平成の大合併」の影響をあげながら、我が国の戦後の地域福祉の展開段階を検討することを通じて、行政主導の段階、社協主導の段階を経て、現在は「地域福祉の主流化の段階」に入ったと述べている（武川 2008：5）。

地域福祉が、普遍的な課題となった昨今、社会的孤立や孤立死という問題を考えていく際には、行政のみならず、地域住民や各種関係施設・機関・団体などの多様なアクターがともに取り組むことが求められている。

以上のような問題意識から、本研究では前述の四つの社会的孤立防止に関する報告書や指針などの検討を行うこととしたい。これら四つの取組は、政府や地方自治体、全社協によって大規模に実施されたものであり、全国における先駆的・独自の自治体の取組を抽出し、その成果を踏まえたものである。その上で、各事業の取組の意義や課題を集約し、整理している。そのため、地域の特性を踏まえながらも、これまでにはない事業展開とその過程における、さまざまなアクターへの役割期待が示されていること、さらに社会的影響が大きいことから、検討を行う意義が高いと考えた。これらの検討を通じて社会的孤立防止の場において

サービスを提供したり、参与するアクターにどのようなものがあるか、また、いかなる役割を果たすことが期待されているのかについて分析を行う。その上で、現時点における我が国の社会的孤立防止における成果と課題、そして、今後の展望を論じることとしたい。

### 3. 結果

#### (1) 「みなおしませんか 支援のあり方・あなたのまち

～安心生活を創造するための孤立防止と基盤支援～安心生活創造事業成果報告書  
(安心生活創造事業推進検討会 = 座長和田敏明、厚生労働省 2012)

安心生活創造事業とは、厚生労働省による事業で平成21年度から23年度にわたって実施された。全国58の区市町村が「地域福祉推進市町村」に指定され、既存の施策や活動から漏れ、対応できない人々の見守りと買い物支援を、地域生活の最低限の支援である「基盤支援」として位置づけた取組である。本事業では、①基盤支援を必要とする人々とそのニーズを把握する、②基盤支援を必要とする人がもれなくカバーされる態勢を作る、③安定的な地域の自主財源確保に取り組む、を三原則に、各区市町村が事業を展開した(安心生活創造事業推進検討会 2012:10-13)。報告書では、「地域福祉推進市町村」による事例が多く紹介されている。本研究では、独自性のある事業を中心にアクターと彼らへの役割期待を分析する。

#### ① 地方自治体

本事業では自治体のリーダーシップのもとに、社会的孤立を防止する取組が実施されている。社会孤立状態にある人たちに早期に効果的に対応するために「ワンストップ・サービス」で受け止める体制が求められていることから、組織の再編など総合相談体制を構築する自治体の取組が紹介されている。

北九州市では、福祉関係部署以外の市の組織(建築都市局、水道局、消防局等)、民生委員、社協、地域包括支援センター、地域関係団体、警察・医師会などの関係機関に加え、電気・ガス・郵便、個人への宅配を扱っている企業、住宅関係団体(住宅供給公社、独立行政法人都市再生機構)、NPO・ボランティア団体など様々な民間団体においても、日ごろの業務や活動の中で、要支援者を発見し、支援に「つなげる」ことへの協力を呼びかけるため、「いのちをつなぐネットワーク推進会議」を開催した。本事業推進のため、専門の課と担当係長、担当係を新設した(同上:70-71)。本事業の重要なポイントは、市役所・区役所内に担当部署を新設し、孤立状態にある住民を発見する機会のある職員が所属する公私の機関を組織化したことにある。

本事業における地方自治体に期待されている役割として、地域福祉を推進するための安定的な財源の確保がある。これまでの主な財源であった「公費」「保険料」「利用料」に加え、「第4のポケット」の充実が求められている。この第4のポケットは、寄付や賛助会員のほか、地域の特産品を活用した製品の販売収入、一人暮らし高齢者を支援する店舗の広告料、ふるさと納税などである(同上:12-13)。

広島県庄原市では、一人暮らし高齢者の市外の住む子どもたちを対象に、「ふるさと応援

会費」制度を設けている。そのほか、チャリティグラウンドゴルフの開催や地元の祭りでの寄付を募ることで、財源確保を試みている(同上:60)。

以上のように、社会的孤立を防止するに当たって地方自治体には、自治体内の関係機関の連携体制を整備することと、財源を確保することが期待されている。

## ②社会福祉施設・機関

本事業では、地方自治体が「地域福祉推進市町村」に指定されているが、実質的な事業のアクターは社協や社会福祉法人である場合も少なくない。

先述したように、あらゆる年代やニーズの住民に対応する総合窓口をワンストップ化する動きが見られている。行政が独自にワンストップの総合相談窓口を設置することもあるが、多くの場合は社協や地域包括支援センターが、これを担っている。

前者の行政による取組としては三重県名張市による「まちの保健室」の取組がある。同市では、地域包括支援センターのランチとして、市内15の公民館等に地区保健福祉センター「まちの保健室」を設置、保健・福祉の専門職2名を設置し、ワンストップの総合相談支援や見守り活動を実施している(同上:83)<sup>3)</sup>。

後者の例としては、大分県臼杵市では社協が総合相談窓口をワンストップ化し、地域包括支援センターを含めネットワークを図ることで地域の力を補完する体制を整備している(同上:98)。

全国規模のワンストップの相談窓口としては、平成24年3月より開始した社会的包摂ワンストップ相談支援事業(一般社団法人 社会的包摂サポートセンター)があるが、地方自治体でも総合相談窓口をワンストップ化することが求められている。さらに、ワンストップ・サービスに対応することのできる人材として、コミュニティソーシャルワーカー(地域福祉コーディネーター)を確保することが指摘されている(同上:23)。

## ③社会福祉施設・機関以外の機関

高齢者や支援を必要とする人たちを支援するためには、社会福祉施設・機関といった専門機関以外の人や団体の協力も必要である。彼らの異変に気づき、それを行政や地域包括支援センターなどに知らせるためのアクターとして、自治会、電力・ガス・水道や宅配業者等民間事業者との連携や協力の必要性が述べられている(同上:36)。

①で先述した北九州市(同上:70-72)の「いのちをつなぐネットワーク推進会議」では、市内の関係部署のみならず、電気・ガス事業者 郵便・新聞配達、乳酸菌飲料配達事業者や住宅供給公社、独立法人都市再生機構、当事者や家族の会、NPOが支援の必要な住民を見守るという連携体制を整備している。

さらに、大阪府豊中市では、企業・事業所が参加する「ひとり暮らし応援事業者ネットワーク」事業を設けた。同事業では、新聞配達や宅配事業、電気小売業者など一人暮らしを支援する企業や商店が登録を行うものである。そして、年数回の全体会に参加し、気になる世帯の発見と連絡を行う。豊中市社協では、「協力活動の手引き(見守りマニュアル)」を作成し、活動を支援している。

安心生活創造事業では、買い物支援を「基盤支援」の一つとして位置づけているが、生

活協同組合や地域のスーパーや商店街などの取組が展開されている。

岩手県西和賀町では、社協が注文を取りまとめ、スーパーに注文しスーパーが箱詰め、宅配業者が利用者宅に配送する「まごころ宅急便」を創設した。本事業では、宅配業者が社協に「お元気情報」を提供している(同上:74)。さらに栃木県太田原市では、地区社協や自治会長、民生委員・児童委員が中心の「見守り隊」を発足し、見守りのみならず、コンビニエンスストアの移動販売や地元商店会による宅配サービスの実施に向けた働きかけを実施している(同上:77-78)。以上の取組は、社協等が商店やスーパーに働きかけを行うことで、彼らが買い物支援のアクターとなるに至っている。

#### ④地域住民

安心生活創造事業では、自治体に居住する地域住民が何らかの組織を設けて、見守りや買い物を支援するという事例が多くを占めている。そのなかで、北海道本別町では、「物忘れ散歩のできるまち」を目標に認知症高齢者の支援を行っている。同町では、悉皆調査を実施することで要援護者を把握し、かつ調査実施時に個人情報提供についての同意署名欄を設け対象者に尋ねることを通じて、個人情報を自治会単位で共有する体制を設けた。さらに、「生活・介護支援サポーター養成研修」を圏域単位で実施し、149人が受講、94人が活動登録者となり、訪問員となる福祉人材の養成・確保に努めた(同上:45)。本別町は高齢化や過疎化が進むなかで、当事者でもある地域住民が支援の担い手となっていることに特徴がある。

#### ⑤市外に居住する子どもたち

一方、当該自治体の外に居住する子どもたちが、自治体の事業に参加する取組も見られる。広島県庄原市では、①で述べたように一人暮らし高齢者の市外の住む子どもたちを対象に、「ふるさと応援会費」制度を設けている。同制度では、一口5000円の「ふるさと応援会費」を支払うことで、親の写真、近況の様子を連絡する手紙・市広報・市社協だより・自治会だよりと、地元の特産品を送付することにより、市をはなれた子どもたちとのつながりを作ることを試みている(同上:60-61)。別居した子どもは、親とのつながりが薄くなりがちであるが、本制度が地域住民の親子のつなぎ役を行うことで、親や故郷に対する関心を維持することに貢献している。

### (2) 東京都「東京の地域包括ケア～みんなでつくり出す 365日 24時間の安心～

#### 東京の地域ケアを推進する会議報告書

(東京の地域ケアを推進する会議＝委員長堀田力、東京都福祉保健局高齢社会対策部計画課 2011)

東京の地域ケアを推進する会議は、東京都地域ケア体制整備構想をふまえて、設置された会議で、高齢者が住み慣れた地域で暮らし続けられることを目指した「東京モデル」の実現に向けた検討を行うことを、その目的としている(平成20年度から22年度まで設置)。東京都では本会議の提案をふまえ、地域ケアを推進する具体的な取組として2つの試行事業を実施(実施主体:区市町村)し、報告書においてその検証を行っている。この他にも本報告書では、既存の医療・介護・福祉の各分野の担い手の活動の例示を行いつつ、そこで求



められる役割について再定義している。

本報告書の特徴は、国が提起する医療・介護・福祉の一体的提供としての「地域包括ケア」にとどまらず、他の地域ではみられない東京の特性としてi) 身体的なケアに加え、生きがいや楽しみ、ふれあいといった精神的な要素の重視、ii) 現時点では介護を必要としない高齢者が、要介護状態に移行した場合も継続して活動を行うことが可能な生きがい・ふれあいの創出、iii) 高齢者自身が、主体的・積極的に望ましい生活を作り上げていくという住民参加に対する強力な要請、の3点にあり、そのために必要な具体的な取組や施策を提案している（東京の地域ケアを推進する会議2011：7）。

## ①地方自治体

(1)の安心生活創造事業でもみたとように地方自治体には、地域包括ケアにおけるリーダーシップと地域福祉を推進するための安定的な財源の確保といった役割が、本報告でも同様に期待されている。たとえば、社会福祉施設・機関における介護保険サービスにおける保険外サービスの保険化については、住民による自発的活動に期待しつつも、生活を支える重要な資源・基盤であることから、行政による計画的な整備の必要性を述べている。その一環として、拠点活動の確保における行政スキームの転換（活用しやすく、自由な住民活動を阻害しない方法であり、継続的な支援に資する仕組みの考案）を提起している。上記のような役割に加え、東京の特徴である「社会資源の複雑さ」と「地域関係の希薄さ」を踏まえて、高齢者の活動レベルに応じた生活エリアと各社会資源によるサービス提供エリアの相互の圏域の明確化と域内におけるネットワークの網羅的な協働体制の構築が目指されている点に独自性があるといえる。

## ②社会福祉施設・機関

(1)の安心生活創造事業でも実質的なアクターとしては、社協や社会福祉法人、NPO、地域包括支援センターなどが取り上げられてきた。本報告書でもその点は同様であるが、ここでは特に地域包括支援センターや介護事業者といった介護保険制度下のサービス提供者が、社会的孤立問題のアクターとして非常に重要な位置を与えられている点について確認する。

地域包括支援センターには、(1)②でも確認したように、自治体が明確化した圏域内での地域包括ケアを有効に機能させるためのプラットフォームとしての位置づけ、つまり、高齢・障害・子ども等への支援のワンストップ化が求められている（同上：32）。地域包括支援センターへのこうした役割期待の他にも、認知症デイサービスセンターにおける早朝・夜間などの時間帯の活用（小規模多機能型居宅介護と同等の役割の付与）や地域福祉権利擁護事業による生活支援、食事・移送サービスにおける既存ハードウェアの有効活用、介護保険事業所それ自体の社会資源化（車いすトイレや AED 設置、厨房の活用やデイルームの解放、災害時の避難所機能）が期待されている（同上：20-24）。また、介護保険制度の主要なプレイヤーであるケアマネージャーには、必要に応じて介護保険外の生活支援サービスや生きがい活動をケアプランに組み込むような「介護保険サービスのコーディネート」から、「インフォーマルサービスをもコーディネート」するような個別支援ネットワーク構築の役割が期待されている（同上：

31)。

### ③地域住民

本報告書における地域住民は、地域ケアの想定対象としての高齢者と子どもおよび大学生が、そのアクターとして想定されている。

高齢者は、地域における生活イメージから、i) 身体的に健康であるが退職によるつながりの変化を経験した人々、ii) さりげないサポートがあれば自立した生活を送ることができる人々、iii) 状況に応じて医療・介護サービスの受けている人々、の3類型に整理されている(同上:7)。こうした3類型は、i) からiii) への緩やかな移行と、自分らしいライフ・エンディングを迎えるという自己自覚的な生の選択とそれに向けた段階(自らのライフステージの計画づくり)を含意したものとなっている(同上:48)。つまり、それぞれの段階が、老いと死への準備期間と位置づけられている。また、i) 類型の人々とは、団塊の世代の〈男性〉がその対象として特にイメージされており(同上:18)、職業生活から地域参加へという移行をスムーズに行えるよう企図されている。そこでは、単なるボランティア活動による地域参加ではなく、支えあいサービスのような公共的な〈仕事〉を組織化すること、そして、それに対する評価システムを導入することが、参加のインセンティブとして提案されていることに特徴がある。

つぎに、小学生や中学生といった子どもおよび大学生は、どのようなアクターとして想定されているか確認する(同上:18-19)。小学生や中学生についてはその参加促進のため、自然体験教室や広場活動、デイサービスと保育サービス、サロン活動の一体的運営(NPO法人地域の寄合所また明日、和のいえ櫻井)(同上:26-27)などによる多世代交流の場づくりを行うことが提案されている。また、大学生については、安価な住宅の提供の条件としての見守り活動への参加といった提案がされている。こうした提案は、高齢者のいきがいとしての子どもという観点からの〈動員〉や見守り活動の〈インセンティブ〉としての位置づけが、それぞれに与えられていることを意味する。けれどもこうした位置づけが、単なる動員やインセンティブとしてだけでなく、ネットワークの構築によって、子ども自身や学生にとっても、そして何より地域自体にとって安全な地域という魅力(地域ブランド)の創出として理解されうることにも注意したい。

### ④地域連携推進員配置事業(医療との協働)

(1)の安心生活創造事業でもその必要性が述べられていたのと同様に、本報告書でも新たな専門職の配置の必要性が述べられている。本報告書が提案する新たな専門職は、医療機関と介護保険事業者などとの「顔の見える関係」の構築と医療的支援が必要な高齢者(医療機関からの退院を含む)の地域包括支援センターに配置される「地域連携推進員」である(同上:110-111)。地域連携推進員の役割は、「医療機関から退院する高齢者」に対する「個別支援のためのネットワークの形成」を目的としている。本報告書では、この試行事業についても検証がなされているが、そこでは有効な医療的支援のあり方として、医療機関から独立した中立性を保持していることの効果(同上:142)や、直接的に顔の見える関係を築いた上で、連携する価値やメリットを共有していくことの効果(同上:138)があげられている。

また、安心生活創造事業と本事業の異なる点は、(1)②で示されたワンストップ・サービスに対応することのできる人材としてのコミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）や、(2)で示された地域に出向き個別支援と支援のネットワーク作りを行う「地域生活支援ワーカー」が、福祉系専門職の新たな配置を意図していたのに対して、看護師がその担い手として想定されている点にある。

地域連携推進員の配置の必要性は、医療の専門知識と経験を活かした情報提供と早い段階での医療サービスの導入を企図するアクターとしての「地域連携推進員=看護師」の専門性の発揮と医療に関する個人情報の共有問題を、その内容としている。前者の内容は、専門職の力量の問題といえるかもしれない。こうした役割は、そもそも地域包括支援センターの本来業務として位置づけられているからだ。ただし地域連携推進員の配置が、各領域に従事する看護師（および保健師）の役割の再定義のための指し手となるならば、また別の評価が可能であろう。なお、後者の内容については、(2)でもみたように個人情報保護法による地域活動の対象者等の情報把握や情報共有の難しさについて述べたものであるが、こうした問題は次にみる(4)「地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための協力」において、解決されることとなる。

本報告書の特徴は、大都市としての東京という特徴に付随する要因を考慮していることや医療サービスの従事者を資源として再発見した視点に加え、広域自治体としての都と基礎自治体としての区市町村といった地方自治体間関係におけるローカル・ガバナンスの問題に教育委員会といったこれまで医療・介護・福祉といった領域と結びつかなかった機関を、社会的孤立問題のアクターとして役割付与している点にある。

### (3) 「社協・生活支援活動強化方針

——地域における深刻な生活課題の解決や孤立防止に向けた社協活動の方向性——  
(全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会 2012)

本方針は、「誰もが安心して暮らすことのできる福祉のまちづくりを使命とする社協」（同上:1)として、地域における生活課題の解決に向けた取組を図ることを目指して、社協活動の方向性と具体的な事業展開について「行動宣言」と「アクションプラン」を示したものである。「行動宣言」の各項目は、1.あらゆる生活課題への対応、2.相談・支援体制の強化、3.アウトリーチの徹底、4.地域のつながりの再構築、5.行政とのパートナーシップで構成され、項目ごとに「現状と課題」、具体的な事業展開である「ステップ①」「ステップ②」が示されている。

この項目で想定されているアクターは、市区町村社協が中心である。規模の小さい町村社協に対しては、近隣の複数社協が必要に応じて都道府県・指定都市社協や全社協の支援等を受けつつ、協働して取り組むことが明記されている。都道府県・指定都市社協においては、基盤整備に向けた国や自治体との協議や働き掛け、各市区町村社協における取組状況の把握や支援を行うものとされている（同上:5）。

本指針は、先述したように市区町村社協を想定しているが、彼らに対しては、地域を支援した基盤づくりや総合相談・生活支援、関係機関への連携などの役割を強化・推進していくことが記述されている。なかでも地域に出向き個別支援と支援のネットワーク作りを行う福祉の専門職として、「地域生活支援ワーカー（仮称）（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」等の常勤配置の必要性が強調されている(同上:10-11)。社協はこれまでも地域福祉を推進する機関であったが、そこでの力点は、住民の自発的組織化と地域におけるネットワークの構築にあった。それに対して、本指針では、生活課題を抱える個人に対してアウトリーチなどの集中的な介入を遂行する役割を強調している点に特徴がある。

一方、社協の協働や連携の対象としてのアクターとしては、①行政、②専門機関、③関係団体(共同募金、ボランティア、NPO等)、④民生委員・児童委員、⑤地域住民、⑥企業や商店などがある。

第一に、行政に対しては、地域福祉推進の状況の協働評価者、権利擁護・成年後見センターの委託者(同上:15)、さらには地域包括支援センターや機関相談支援センター(障害者支援法)等の委託者として期待されている(同上:9)。現在、自治体財政の変化に伴う社協に対する補助金・委託金の減少傾向、個人情報保護法による地域活動の対象者等の情報把握や情報共有の難しさが課題として指摘されている(同上:14-15)。権利擁護や成年後見制度利用支援は、生活上の意思決定が困難な利用者が利用することが多く、生命や生存に関わることも多い。そのため、実際の支援は社協が実施しつつも、行政のバックアップは不可欠である。

第二に、専門機関に対しては、社協につながった後の、サービス提供などの具体的な問題解決を行うアクターとしての期待が大きい。さらに、ハローワークや教育機関など関連領域の専門機関に対しても同様である。

第三の関係団体に対しては多岐にわたる期待がされている。共同募金委員会や善意銀行に対しては地域活動を行うための財源や物資を支援する機関として位置づけ、特に共同募金委員会に対しては、公募方式を導入すること等により、地域住民や、「地区社協」「校区福祉委員会」等、ボランティア、NPOに対する福祉活動の支援が期待されている(同上:13)。増加傾向にあるボランティア・NPO団体に対しても、社協とのかかわりが少ないボランティア・NPO団体とも協働を図ることが課題とされている(同上:12)。

第四に、民生委員・児童委員、福祉委員に対しては、「地区社協」や「校区福祉委員会」等の地域福祉推進基盤組織を基盤に、「福祉なんでも相談」などの身近な相談機能を担うことで、地域のつながりの再構築に貢献することが期待されている(同上:13)。

第五に、地域住民に対しては、小地域ネットワーク活動やふれあいいきいきサロン等の住民福祉活動、支援を必要とする利用者の発見や見守り、訪問活動、多様な生活支援サービスを担うことを期待している。

最後に、民間企業に対しては、「1. あらゆる生活課題への対応」の「ステップ②」のひとつ「経済的困窮者等への緊急的なサービスの開発・実施」における連携対象となっている。ここでのサービスは、「当面の食料品や衣料品等の緊急支援」(同上:7)である。したがって、物品やサービスなどを寄付することが期待されていることがうかがわれる。一方、地域に密着した企業や商店(同上:10-11)に対しては、「3. アウトリーチの徹底」の項目で、彼らが発見した地域住民の生活課題との関連性で記述されている。そのため、問題の発見者や社協へのつなぎ役として期待されている。

本方針には、具体的な実践事例は掲載されていないものの、2013年1月13日に全社協・地域福祉推進委員会主催で神戸市において開催された「地域の福祉力セミナー」では、先

駆的な活動を行う社協の活動が報告されている（全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会 2013）。

以上のように、生活問題が多様化・深刻化するなか、社協も自らの力で財源を確保しつつ、独自のサービスや事業を展開することが求められている。

#### （４）「地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための協力」

（平成 24 年 7 月 31 日）

「地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための協力」は、厚生労働省社会・援護局地域福祉課と国土交通省住宅局住宅総合整備課による各都道府県・指定都市・中核市住宅主管部（局）、民生主管部（局）、ならびに独立行政法人都市再生機構及び不動産関係団体に対する通知である。高齢者や要支援の人々の「孤立死」事案を未然に防ぐことを目的に、関係機関の連携、個人情報取り扱いを含めた情報共有について記載している。本通知は、「生活に困窮された方の把握のための関係部局・機関との連絡・連携体制の強化の徹底について」（平成 24 年 2 月 23 日社援発 0223 号第 3 号厚生労働省社会・援護局通知）をふまえて、各都道府県・指定都市・中核市の住宅主管部（局）、民生主管部（局）にあてたものである。本通知では、同部（局）に対する依頼とともに、全国の孤立死予防のための取組事例として、滋賀県野州市の「生活弱者発見・緊急連絡プロジェクト」、北九州市「いのちをつなぐネットワーク事業」、神奈川県横浜市「安心生活事業」公田町団地（UR賃貸住宅）が例示されている。

本通知では、第一に、各都道府県・指定都市・中核市の住宅主管部（局）、民生主管部（局）地域において支援を必要とする者の把握のための連絡・連携体制の強化が期待されている。なかでも、福祉担当部局等から、必要な情報提供や連携・連絡体制を構築することについて協力体制があった場合の積極的な協力、さらには「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」第 10 条に基づく居住支援協議会を設置し、孤独死防止対策等を検討する場合は、構成員に福祉担当部局も含め、情報共有や連携を行うことが述べられている。

並行して、同部（局）に対しては、個人情報の共有化をすすめることが記述されている。特に孤立死のような、生命・身体・財産の危険がありかつ本人の同意を得られることが困難な場合における、地方自治体の個人情報保護条例の適切な解釈・運用のもとに、関係者間での情報共有に努めることとしている（個人情報の提供の制限を適用しないことへの理解の促進）。

次に、本通知は、都市再生機構（UR 都市機構）・住宅経営部にも発出されている。都市再生機構は国土交通省の管理下にある独立行政法人である。そして、機能的な都市活動及び豊かな都市生活を営む基盤の整備が社会経済情勢の変化に対応して十分に行われていない大都市及び地域社会の中心となる都市において、市街地の整備改善及び賃貸住宅の供給の支援に関する業務を行うことにより、社会経済情勢の変化に対応した都市機能の高度化及び居住環境の向上を通じてこれらの都市の再生を図るとともに、都市基盤整備公団から承継した賃貸住宅等の管理等に関する業務を行うことにより、良好な居住環境を備えた賃貸住宅の安定的な確保を図り、もって都市の健全な発展と国民生活の安定向上に寄

与することを目的としている（独立行政法人都市再生機構法第3条）。本連絡は、同都市機構が高齢者や他の要支援者の事故などに対応するために、他の組織とも協力することへの注意を喚起したものとなっている。

都市再生機構が運営する神奈川県横浜市公田町団地（UR 賃貸住宅）では、「安心生活創造事業」のひとつとして、団地の自治会員・民生委員が中心となって設立された「NPO 法人お互いさまねっと公田町団地」による要支援の一人暮らし高齢者世帯への見守りや買い物支援を実施している。

くわえて、不動産関係の法人5団体に対しても、同通知を発出し、高齢者や要支援者を発見や、福祉主管課との連携の必要性が述べられている。自治体と不動産会社、貸主との密接な協力関係構築を目的に、滋賀県野洲市では、「生活弱者発見・緊急連絡プロジェクト」が立ち上がった。本プロジェクトでは、家賃が溜まるなどのサインがあった場合、借主から不動産管理会社へ連絡、管理会社による本人の状況確認がされることとなる。SOSを発見した場合には、本人の同意のもとに市役所へ連絡し、市役所が適宜必要なサービスを利用できるように支援するものである。

本通知は、国土交通省が厚生労働省とともに、管轄法人である都市再生機構に対して、要支援高齢者等への配慮を行うことに対して注意を喚起したことに意義がある。また、本通知の別添された取組事例の多くは、「安心生活創造事業」によるものであり、本事業が他の自治体や団体に対しても手本となっていると考えられる。

## 4. 考察

### (1) 成果

#### ①既存資源の再資源化・再発見

以上の事業では、新規の施設・機関や人材を創設したケースは少なく、既存の資源を再動員したものがほとんどである。東日本大震災以降の社会的・経済的状况下で、地方自治体も新たな資源を創設する余裕がない。したがって、既存の資源に、新たな役割を付与するという資源の再発見の側面が強い。例えば、水道・ガス・電気などのインフラ関係、公営住宅の管理人や民間の集合住宅の家主、不動産会社等の住宅関係、ほか宅配や新聞、郵便などの家庭を訪問する業務の従事者に、地域に住む要支援者の見守りや異変の発見を行うものとしての期待を寄せている。

発展的なものとしては、地域住民の地域活動への参加を促進するという試みである。いくつかの自治体では、「認知症サポーター」<sup>4)</sup>や「生活支援サポーター」<sup>5)</sup>などの研修を地域住民や上記業務の従事者に受講させたり、研修後に彼らが参加できる地域の事業を立ち上げることで、地域の要支援者の生活を支援している。なかでも、北海道本別町では行政が「町民との協働」を基本に福祉施策を展開し、「ものわすれ散歩のできるまちづくり」を目指している（飯山 2010）。

さらには、豊中市「ひとり暮らし応援事業者」（豊中市 2012）や日野市「見守り支援事業登録事業所」（日野市 2006）などのように、商店など地域の事業所をリストに登録し、見守りや異変の発見を依頼するシステムを設けているところもある。

武川(2004:41)は、地域福祉が主流化したことにより、これまでのように社協のみならず、社協以外の団体や個人が当事者としての地域福祉にかかわっていることを述べている。本研究で取り上げた事業も、社協がリーダーシップをとるケースも多いものの、参加するアクターはより多岐にわたっていることがうかがわれる。

## ②包括的で柔軟な介入システムの構築

我が国では、地域の福祉問題を解決するに際しては、社協に対する期待が高かった。現在においても、社協が地域福祉に対して重要な役割を担っているが、一方でそのほかの社会福祉機関も地域を基盤とした実践活動を展開しつつある。

その一つが、2006年に設立された地域包括支援センターである。本研究の対象とした事業においても、地域包括支援センターが重要な役割を担っているケースは多い。なかでも、ソーシャルワーカーが多様なニーズを持つ利用者のニーズを整理し、地域の資源と結びつけている。

岩間(2008:47)は、ローカル・ガバナンスの視点から、地域包括支援センターのソーシャルワークにおける地域住民・組織の関与について、1) 行政の法的責任、2) 日常生活圏域という地域の側に地域包括支援センターが位置すること、3) 住民との協働の視点の必要性、4) 多様なネットワークによる支援の協調、5) 高齢者虐待対応における地域住民との協働を指摘している。このほかにも、地域包括支援センター職員が地域に介入する試みは増加傾向にある(菱沼 2012; 小林 2011; 李 2012; 中 2012; 野中 2013; 日本社会福祉士会 2008, 2012; 高瀬 2012; 全国社会福祉協議会 2011)。これらの研究では、地域包括支援センターによる自治会・町内会や民生委員、地域住民に対する実践活動が明らかにされており、本事業もこの流れに沿ったものといえる。

## ③政府、地方自治体の役割

こうした成果において政府、地方自治体ともにその果たす役割は大きい。地域福祉の主流化のもつ含意は、あくまでも行政と市民が対等な立場に立ったうえで協力し合いながら地域の問題を解決していくローカル・ガバナンスの現在的な趨勢を示した概念である。それは、連携体制の構築や財源の確保といった課題と同等の課題として、政府自体が社会的孤立問題におけるアクターとして役割を担っていく必要があるということである。これは、基礎自治体としての区市町村への権限の委譲という形での役割の移転を批判したものではなく、(4)でみたような個人情報保護法の施行がもたらした意図せざる結果としての情報共有の障壁化といったような課題を解決していく役割について述べたものである。

## (2) 課題

### ①ソーシャル・キャピタルの弱体化

先述した報告や指針では、地域住民や多様な機関や民間事業所が、社会的孤立問題のアクターとして地域における活動に参加することを期待している。しかしながら、一方で、地域住民等が、継続的にそうした地域活動に参加することの難しさもある。米国では1970



年代以降ソーシャル・キャピタルの弱体化が指摘されているが (Putnam 2000)、我が国においても、民生委員・児童委員の高齢化やなり手の不足、町内会・自治体の活動衰退がこれまでも指摘されてきている。前述した本別町においても、各種事業を展開した同町地域包括支援センター保健師である飯山 (2010: 174) によれば、地域の担い手となっている人は60歳以上であり、若い世代への理解作りが課題となっている。

地域の見守りを行うアクターとして期待されている地域密着型の商店も、大型店舗の進出や事業主の高齢者により閉店が相次いでいる。大型店や全国規模の事業所が社会貢献活動をするものもあるものの、日常的な見守りをすることは困難である。近年の不況にともない、大型店舗を含む地域の事業所も正規雇用職員を最低限まで減少させ、非正規職員を中心に店舗の運営が行われている。また、経営者や管理者が、地域の見守りを引き受けても、実際に地域住民と接する現場の職員には、その通知がいきわたっていなかったり、顧客の異変にまで配慮することができない可能性も予測される。

### ②ソーシャルワーク機関の持つ権限と葛藤・対立

筒井 (2012: 39) は、地域包括支援センターには地域の圏域内における資源を把握する方法論がないこと、サービス配分に関する機能が付与されていないために、地域包括ケアにおいて保健福祉サービスの連携を横断し適切なサービスを提供できないことを指摘しているが、保健医療サービスのみならず、新たな地域資源の開拓という観点からも、方法論の欠如や権限の不足は、地域包括支援センターが共通する弱点と考えられる

さらに指摘される課題としては、地域住民や事業所の倫理的な葛藤、さらにはソーシャルワーク機関と地域の一般の事業所との対立である。利用者の個人情報了他機関に提供することを理由に、地域の事業所が見守りや通報をためらうことがある。個人情報に関する法律的な側面に対しては、行政が責任を負うことにより対応可能であると考えますが、事業者側の感情的な葛藤については十分な配慮がなされていない。ソーシャルワーク機関では、これらの葛藤に対して強制的に介入する権限はなく、あくまで「お願い」にとどまらざるをえない。

### ③地域資源化への限界

ここまで、既存の資源の役割の再定義による再資源化やこれまで資源とみなされてこなかった地域資源の「再発見」、そして地域資源そのものの新規開拓といった課題が、議論されてきた。そこでは、活用される資源そのものの弱体化や資源間での葛藤と対立といった課題が確認された。これは、地域社会そのものに、社会的孤立問題のアクターとして役割を付与しうるかという根本的な問いであったように思われる。

ところで、こうした地域社会の力への期待が議論されればされるほど、逆に照らし出されるものがある。資源化しえない存在としての現役世代という存在のクローズアップである。たしかに、地域における保健医療・介護・福祉サービスの従事者や家庭を訪問する業務の従事者という現役世代は、地域における動員の対象となりうる可能性をみた。しかしながら、それ以外の領域で就労・業務に従事するものについては、昨今の経済状況の悪化とともに労働の強化が求められ、職場で疲弊し、窒息するような状況にある。たとえ、ワークライフバランス策の強調によって職場の疲弊や窒息を免れたとしても、つぎにまっているのは、家庭生活

への貢献といった課題である。

また、資源化は、それと同時に既存の取組間における争奪戦の対象となることにも留意する必要がある。ひとつの資源に異なる領域からいくつもの役割が割り当てられれば、そうした人々は、抱えきれない期待とともに資源となることを拒否するかもしれない（ボランティア疲れ）。そうならないよう調整・コーディネートが必要となるし、第一のアクターとしての国家や自治体といった公的部門の果たすべき役割は大きいだろう。

## 5. 結論

本研究の対象とした報告書や答申は、地域における支援を必要とする人々を発見し、多様な資源を用いた地域支援システムを作るためのあり方を提起している。本研究の対象とした事業では、既存の資源を再動員・再発見するものが多かったが、今後システムを継続的に構築するためには、地域資源を開拓しとめていく、コミュニティソーシャルワーカーなどの新たな専門職が求められる。

本研究で中心的に取り上げた「安心生活創造事業」は、2012年より第2期の事業が開始されている。さらに、全国各地で社会的孤立を防ぐための事業が試みられている。今後、新たな取組を継続的に追跡し、成果と課題を分析していきたい。

\* 本研究は平成23～25年度科学研究費基盤(C)「地域包括ケアにおけるストレングスを促進するソーシャルワークの総合的研究」(課題番号23530769 研究代表者 明星大学教授 山井理恵)による研究成果の一部である。1、2、3(1)(2)(4)、4(1)①②、(2)①②、5、ならびに全体の調整は山井が、3(2)、4(1)③、(2)③は石田が、執筆した。

## 注

- 1) NHKでは、2012年5月16日「あさいち」で「消えた子ども1191人にはどこに?」で、文部科学省平成23年度調査で1年以上所在不明の子どもが全国で1191人いることを紹介している。さらに、2013年6月15日に「クローズアップ現代」で「子どもはどこへ消えた」では居所がつかめない子どもが死亡して見つかる事件が相次いでいることを報道している。
- 2) 「孤立死」「孤独死」「独居死」の定義は必ずしも共通したものはないが(新井2013)、本研究では、社会的孤立に対する取組を視野に入れているため、長期間の社会的孤立を含めた厚生労働省による「孤立死」の定義をもとにしている。
- 3) 職員は市に雇用された業務補助職員(短期雇用の臨時職員)である(名張市まちの保健室業務案内ホームページ)。  
<http://www.city.nabari.lg.jp/hp/menu000001300/hpg000001256.htm>2013年12月22日。
- 4) 「認知症サポーター」は、市民の立場で、認知症高齢者や家族を支援する人々である。キャラバンメイトによる研修を受講すると、認知症サポーターの印であるオレンジリングを受け取ることができる。2013年9月30日現在で、認知症サポーターは4,468,264人、研修講師であるキャラバンメイトは89,675人である。  
「認知症サポーターキャラバン」ホームページ  
<http://www.caravanmate.com/> 2013年12月22日。
- 5) 「生活介護支援サポーター」とは、地域で新たなボランティアサービスを提供する市民である。地域で高齢者の個別の生活ニーズに対応した安定的・継続的な仕組みを構築することを目的としている。「生活介護支援サポーター」は、市町村や市町村が委託した実績のある在宅介護支援センター等によって実施される。(厚生労働省老健局長、「生活介護支援サポーター養成研修事業の実施について」

平成21年5月28日老発第0528001号)。

## References

- 安心生活創造事業推進検討会、2012、『見直しませんか 支援のあり方・あなたのまち～安心生活を創造するための孤立防止と基盤支援(安心生活創造事業成果報告書)』厚生労働省。
- 新井康友、2013、「孤独死の実態と社会的孤立」河合克義・菅野道生・板倉香子編著『社会的孤立問題への挑戦—分析の視座と福祉実践』法律文化社、23-3。
- 藤井博志、2010、「地域福祉計画と地域ケアシステム」太田貞司編者代表・朝倉美江・太田貞司編著『地域ケアシステムとその変革主体 市民・当事者と地域ケア』光生館、55-80。
- 日野市、2006、「高齢者見守り支援ネットワーク報告書」2004～2006各年度版。
- 菱沼幹雄、2012、「福祉専門職による地域支援スキルの促進要因分析」『社会福祉学』53(2):32-44。
- 飯山明美、2010、「本別町の地域の見守りネットワークと地域ケアシステム」太田貞司編者代表、朝倉美江・太田貞司編著『地域ケアシステムとその変革主体』光生館、163-74。
- 岩間伸之、2008、「地域を基盤としたソーシャルワークの機能——地域包括支援センターにおけるローカル・ガバナンスへの視覚——」日本生命済生会『地域福祉研究』No.36(5)、37-49。
- 岩間伸之・原田正樹、2012、『地域福祉援助をつかむ』有斐閣。
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課・国土交通省住宅局住宅総合整備課、2012、「地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための協力」。
- 川島ゆり子、2011、『地域を基盤としたソーシャルワークの展開—コミュニティケアネットワーク構築の実践』ミネルヴァ書房。
- 李恩心、2012、「利用者からみた介護サービスのアクセス時の困難」『社会福祉学』53(3)、18-30。
- 森本佳樹、2012、「地域包括ケアと地域福祉～小規模多機能拠点の意義～」高橋紘士編『地域包括ケアシステム』オーム社、38-56。
- 日本社会福祉士会編、2009、『ソーシャルワーク実践事例集 地域包括支援センター』中央法規出版。
- 日本社会福祉士会編、2012、『地域包括支援センターのソーシャルワーク実践(改訂版)』中央法規出版。
- 中恵美、2012、「地域を基盤としたソーシャルワーク実践としての予防機能——地域に根ざした地域包括支援センターの活動——」『社会福祉研究』第113号、75-83。
- 野中久美子、2013、「地域包括支援センターを取り巻く現状とその対策としてのネットワークの必然性」おた高齢者見守りネットワーク編『地域包括ケアに欠かせない多彩な資源が織りなす地域ネットワークづくり』ライフ出版社、4-9。
- おた高齢者見守りネットワーク(愛称『みま～も』)編、2013、『地域包括ケアに欠かせない多彩な資源が織りなす地域ネットワークづくり 高齢者見守りネットワーク『みま～も』のキセキ』ライフ出版社。
- Putnam, RA, 1993, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, RA, 2000, Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community New York, Simon & Schuster.
- Rapp, CA, Goscha RJ, 2012, The Strength Model: Recovery-oriented Approach to Mental Health Services(3rd edn)Oxford, Oxford University Press.
- 佐藤良子、2012、『命を守る東京都立川市の自治会』廣済堂。
- 高村弘晃・山田理恵子・小椋祐紀、2011、「高齢者の見守りネットワークの構築——墨田区高齢者見守り相談室の事例から」東洋大学福祉社会開発研究センター編集、『地域におけるつながり・見守りのかたち』中央法規出版、326-354。
- 高瀬幸子、2012、「地域包括支援センターにおける一人暮らし高齢者の社会的孤立事例へのソーシャルワーク実践——エコロジカル視点による分析——」『日本の地域福祉』25(1):49-60。
- 武川正吾、2006、『地域福祉の主流化』法律文化社。
- 武川正吾、2008、「地域福祉の主流化とローカル・ガバナンス」日本生命済生会『地域福祉研究』No.36、5-15。

東京の地域ケアを推進する会議、2011、東京の地域包括ケア～みんなでつくり出す365日24時間の安心～」東洋大学福祉社会開発研究センター編、2011『地域におけるつながり・見守りのかたち』中央法規出版。

豊中市社会福祉協議会・豊中市健康福祉部地域支援課、2012、「豊中市安心生活事業ご案内」。

筒井孝子、2012、「地域包括ケアシステムに関する国際的な動向」高橋紘士編『地域包括 ケアシステム』オーム社、38-56。

全国社会福祉協議会（地域福祉推進委員会）、2012、「社協・生活支援活動強化方針——地域における深刻な生活課題の解決や孤立防止に向けた社協活動の方向性——」。

全国社会福祉協議会・全国地域包括・在宅介護支援センター協議会、地域包括支援センター等による地域包括ケアを実践するネットワークの構築の進め方に関する調査研究事業（2011）平成22年度地域包括支援センター等による地域包括ケアを実践するネットワークの構築の進め方に関する調査研究事業、平成22年度厚生労働省補助事業「老人保健健康増進事業」全国社会福祉協議会・全国地域包括・在宅介護支援センター協議会。

全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会、2013、『地域の福祉力セミナー平成24年度』（平成25年1月13日兵庫県神戸市神戸国際会議場）。