

社会福祉のこれから ～“地域共生社会”の実現に向けて～

いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか
～地域共生社会づくりの基盤となる、包括的支援を巡っての一考察～
日本福祉大学 社会福祉学部 教授 田中 優

超高齢化社会と世代間での共生の在り方
医療経済研究機構 特別相談員・前社会保障審議会 会長 西村 周三

地域共生社会と障害のある人の暮らし ～市町村に求められる役割とは～
一般社団法人全国手をつなぐ育成会連合会 常務理事兼事務局長 又村 あおい

子育て家族のための切れ目ないケアシステムの構築に向けて
～「子育て世代包括支援センター」を中心とした、子育て支援体制の展望～
恵泉女学園大学 人間社会学部 国際社会学科 教授 高橋 睦子

芦屋市における地域共生社会の実現に向けた地域づくりの取組
～多様な主体との協働を目指して～
芦屋市福祉部 主幹・地域共生推進担当課長 吉川 里香

誰もがありのままにその人らしく社会参加ができることを目指した
「ユニバーサル就労」の取組み
社会福祉法人生活クラブ 人事広報部 ユニバーサル就労推進課長 鈴木 由美

【令和3年度公募論文 最優秀賞受賞論文】 -----

狭あい道路の解消に資する助成制度に関する考察
摂津市 建設部 道路管理課 課長代理 黒田 尚志

刊行にあたって

マッセOSAKA（おおさか市町村職員研修研究センターの愛称）は、平成7（1994）年に大阪府内市町村職員を対象とした広域的な研修研究機関として設立されました。マッセOSAKAでは、大阪府内市町村職員に対する研修事業や広域的な行政課題についての調査・研究事業を実施しています。

その研究事業の一環として毎年、各界でご活躍の研究者、先達の方々から市町村行政における諸課題についてのご意見、ご提言をいただき、広く各方面への情報発信の場とするための論文集『マッセOSAKA 研究紀要』を発行しています。

今年度は『社会福祉のこれから－「地域共生社会」の実現に向けて－』をテーマに、事例紹介を含む6名の皆様にご執筆いただきました。

ユニバーサル社会の実現は長く課題とされており、それぞれの立場でその進展にご尽力いただいていることと思います。その中で今号は「地域共生」がキーワードとなっています。

本号の各論考では、行政、NPOや社会福祉法人、そして地域といった関係者による包括的な取組みの重要性が浮かび上がってきます。ややもすると、人は“自らはサポートが必要な状況とは無縁に暮らしている”と考えてしまいます。自分自身が当事者であるか、あるいは身近に支援を必要とする方がおられるというようなことがなければ、それもやむを得ないことかも知れません。地域の共生社会を実現するための包括的な取組みには、自治体職員のみならず、広く住民にも知ってもらい、理解を深めてもらう必要があります。

福祉の充実を長期的に見れば、状況は大きく改善していると思います。しかしそれでも百点満点にはいたりません。そもそもニーズが多様化している福祉に百点満点は極めて難しいと思いますが、少しずつであっても前進の積み重ねが必要です。今号の成果が地域共生社会の実現に向けた一助になることを期待します。

改めて、ご多忙にも関わらずご執筆いただきました先生方にこの場をお借りして厚くお礼申し上げます。

令和4年3月

公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長 林 宏 昭

目次

特集 社会福祉のこれから ～“地域共生社会”の実現に向けて～

1. いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか
～地域共生社会づくりの基盤となる、
包括的支援を巡っての一考察～ …… 3
日本福祉大学 社会福祉学部 教授 田中 優
2. 超高齢化社会と世代間での共生の在り方 …… 17
医療経済研究機構 特別相談員・前社会保障審議会 会長 西村 周三
3. 地域共生社会と障害のある人の暮らし
～市町村に求められる役割とは～ …… 27
一般社団法人全国手をつなぐ育成会連合会
常務理事兼事務局長 又村 あおい
4. 子育て家族のための切れ目ないケアシステムの構築に向けて
～「子育て世代包括支援センター」を中心とした、
子育て支援体制の展望～ …… 43
恵泉女学園大学 人間社会学部 国際社会学科 教授 高橋 睦子
5. 芦屋市における地域共生社会の実現に向けた地域づくりの取組
～多様な主体との協働を目指して～ …… 53
芦屋市福祉部 主幹・地域共生推進担当課長 吉川 里香
6. 誰もがありのままにその人らしく社会参加ができることを
目指した「ユニバーサル就労」の取組み …… 59
社会福祉法人生活クラブ 人事広報部
ユニバーサル就労推進課長 鈴木 由美

令和3年度公募論文 最優秀賞受賞論文

狭あい道路の解消に資する助成制度に関する考察 69

摂津市 建設部 道路管理課 課長代理 黒田尚志

参考資料

これまでの研究紀要 89

研究紀要

特集

社会福祉のこれから ～“地域共生社会”の実現に向けて～



いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか

～地域共生社会づくりの基盤となる、包括的支援を巡っての一考察～

日本福祉大学 社会福祉学部 教授

田 中 優

◆
1
◆

【プロフィール】 たなか まさる
田 中 優

1971年大阪府高石市生まれ。神戸大学大学院教育学研究科を修了後、兵庫県に入庁。その後、同志社大学大学院総合政策科学研究科博士後期課程を経て、2008年より大阪国際大学現代社会学部専任講師、2011年より同学部准教授、2018年からは、経営経済学部教授（経済学科長）および同大学地域協働センターのアドバイザーを務め、2020年より日本福祉大学社会福祉学部教授、21年より同行政専修長。専門は地方自治論、自治体公共政策（ガバナンス能力の育成）。主な著書に、『学生・教職員・自治体職員・地域住民のための地域連携PBLの実践』（単著、ナカニシヤ出版、2018年）、『ローカル・ガバメント論-地方行政のルネサンス』（真山達志編著、ミネルヴァ書房、2012年）ならびに『政策実施の理論と実像』（真山達志編著、ミネルヴァ書房、2016年）などがある。未来の学びと持続可能な開発・発展研究会（<https://sdgspbl.jimdofree.com/>）共同代表も務めている。ほか、業績等については、<https://researchmap.jp/read0148932>（田中優のリサーチマップ）を参照のこと。

1. はじめに

すべての世代で格差拡大が進み、固定化しつつある中で、近時のCOVID-2019という新たな災厄が加わり、地域社会では複雑な問題がさまざまに引き起こされている¹。こういった現状を踏まえ、本号のテーマとしては「地域共生社会の実現」が掲げられたわけだが、自治体（職員）においては、どのように向き合い、取り組んでいくべきなのだろうか。

本稿では、まず、標題にもある「包括的支援体制」が具体的に明記された改正社会福祉法（2020年）に至るまでの経緯を振り返り、当該改正法の制定意図を紐解いておきたい。そして、地域共生社会づくりのビジョンを共有し、その

¹ この点に関しては、たとえば、稲葉剛・小林美穂子・和田静香『コロナ禍の東京を駆ける－緊急事態宣言下の困窮者支援日記』、岩波書店、2020年や『POSSE [ポッセ]』（堀之内出版）、vol.47、2021年3月発行における「第一特集」「非正規差別と働く女性たち」ならびに『The Asahi Shimbun GLOBE』、December 2021、No.248に掲載のノリーナ・ハーツのインタビュー記事「孤独危機、背景に新自由主義 つながり再生へ、一人ひとりが動く時」などに詳しい。

ゴールへ向けた自治体（職員）のあり方等を論じておくことにする。

2. 「地方分権一括法」施行以降の社会福祉の変化

ここでは、2000年の「地方分権一括法」施行以降の、わが国における社会福祉の変化を確認し、市町村を中心とする包括的な支援体制がどのように構想されていったのかについて見ておくことにする。

(1) 社会福祉行政における市町村への分権と変化

介護保険制度をはじめとする社会福祉行政における市町村への権限移譲は、1999年に成立し、その条項の多くが2000年4月より施行された「地方分権一括法」が画期となった、地方分権改革の流れに沿ったものである。この法律では、機関委任事務が廃止され、法定受託事務と自治事務に再編された。生活保護法に関わる事務等国家責任が明示されるものを除いて、社会福祉行政に関わる権限の多くは自治事務へと整理され、市町村が制度の実施に主体的に取り組むことが可能となった（市町村中心主義＝市町村行政総合主体論へ）。そして地方行政全般の傾向に合わせて、社会福祉行政も再編されたのである²。

たとえば、2000年6月に社会福祉基礎構造改革の基本法として成立した「社会福祉法」（第107条）において規定された新しい福祉計画である「市町村地域福祉計画」をみても、これは、従来の中央主導型の諸計画とは異なり、その策定が地方分権の趣旨から市町村の裁量に委ねられているものであった（2018年より努力義務化）。同計画は、「地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉の各分野における共通的な事項」を記載する、いわゆる「上位計画」との位置づけが明示され³、策定の際には、住民・関係者の参加と計画情報の公開が必要とされたのである。

このように、福祉の計画化は、社会福祉協議会や地域住民を政策形成プロセスの主要な一員と捉え、市町村が主体的に取り組むことを要請してきているのだが、これまで中央主導型政策の末端に属し、その実働部隊として活動してきた地域福祉の担い手たちは、その急激な役割の変化にとまどい、新しい役割をどのような形で果たしていくべきなのか、そのあり方を模索しているような実

² 畑本裕介「社会福祉行政のこれから－＜社会保険＞化と行政空間の変容」『山梨県立大学人間福祉学部紀要』、Vol.7、2012年、23頁を参照。

³ 畑本裕介『新版 社会福祉行政－福祉事務所論から新たな行政機構論へ－』、法律文化社、2021年、248頁を参照。

1. いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか

態もまたうかがわれているのである⁴。

(2) ソーシャル・インクルージョンを志向した社会福祉の提案⁵

一方、時を同じくして、2000年の厚生労働省「社会的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」においては、社会経済環境の変化に伴って生じてきた、新たな形による不平等・格差の発生や、共に支え合う機能の脆弱化が指摘され、社会保障・社会福祉制度体系のよって立つ基盤自体の変化にも着目する必要があるということが述べられていた。さらに、従来の社会福祉は主たる対象を「貧困」としてきたが、現代においては、「心身の障害・不安」「社会的排除や摩擦」「社会的孤立や孤独」といった問題が重複・複合化しており、こうした新しい座標軸をあわせて社会福祉の新しい対象を検討しなければならないとも示されていた。

そして、新たな「公」が創造され、その役割として、今日的な「つながり」の再構築を図り、全ての人々を孤独や、孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合うための（ソーシャル・インクルージョンを志向した）社会福祉を模索する必要があるとされた。具体的な対策として、民生委員や社会福祉協議会、自治会、NPO、生協・農協、ボランティア、各種民間団体など地域社会の人々が協力して、関係機関の連絡会を開催するなど情報交換の「場」を設け、「孤立した人々への見守り的な介入」を行うことが必要などと提言されていた⁶。

このように、前節の経緯と併せて読み解くと、2000年以降の社会福祉の大きな変化としては、市町村を中心とするネットワーク型の包括的支援体制の萌芽を確認することができるのであった。

(3) 包括的な支援体制の整備へ向けて⁷

しかし、地域福祉計画が担うべき各分野を包含した総合化は進展することがなかったとの評価があるように、2018年4月から施行された改正社会福祉法

⁴ 佐々木寿美『福祉国家を捉えなおす－社会保障の可能性と限界－』、ミネルヴァ書房、2018年、98-99頁を参照。

⁵ 本節の内容については、仁科伸子「コミュニティはソーシャル・エクスクルージョンを解決できるのか」『コミュニティ政策』（コミュニティ政策学会編）、19、2021年、118-119頁を参照した。

⁶ この点は依然としての課題であり、岸田政権も重要なアジェンダとして採り上げている（2021年12月7日付『朝日新聞』記事を参照）。

⁷ 本節の内容については、前記注3掲載書の252頁<注(13)>を参照のこと。

にその期待がかけられることになった。すなわち、その第106条の三の第2項では、「地域住民等が地域生活課題を把握し、支援関係機関との連携等によりその解決を図ることを促進する施策」が市町村の責務として新設された。また、同106条の三では、市町村は包括的な支援体制の整備に努めなければならないことにもなったのであった。

3. そもそも地域共生社会とは何か

次に、前記の包括的支援体制を手段とし、目指すべきゴールとしての「地域共生社会」とは何なのかに関し、それが何を意味し、どのように構想され、どこに向かおうとしているのか等について整理しておきたいと思う。

(1) 「地域共生社会」構想の誕生⁸

1995年に起きた阪神淡路大震災の経験は、私たちの課題解決のありようを、従来のガバメント型からガバナンス型へと転換させていった。足元の当事者を中心としながらも、当該課題に「関わりたい」「関わることができる」「関わらなければならない」それぞれの主体との連携・協働による解決の成功例が積み重ねることで（「共助」のクローズアップ）、その後の地方分権、延いては地域福祉、そして地域共生社会への流れが加速されていったとも見るができる⁹。

たしかに、2013年8月6日の社会保障制度国民会議報告書を皮切りに、高齢者福祉における地域包括ケアシステムが提起され、それは、2025年を目途に、それぞれの地域で、地域の実情に合った医療・介護・予防・住まい・生活支援が一体的に確保される体制を構築していくことの必要性を強調し、地域の包括的な支援・サービス提供体制の構築を推進していくものであったが、これは、同年12月の「社会保障改革プログラム法」4条4項に規定されていくことになった。すなわち、包括的であるためには、個別の福祉分野の垣根を超えて連携・協働が進められるべきということが大きく主張されたのである。

そして、この思想は、2015年の「生活困窮者自立支援法」においても、い

⁸ 本節の内容については、「地域包括ケアシステム」(<https://www.ajha.or.jp/guide/5.html>) および「地域共生社会とは何ですか?」(<https://www.amita-oshiete.jp/qa/entry/015718.php>) <いずれも2021年11月14日確認>の他、前記注3掲載書の266-269頁も参照した。

⁹ この点については、田中優「地方分権と福祉行政－自治型地域社会の実現をめざして－」『月刊福祉』（社会福祉法人全国社会福祉協議会）、2021年5月号、12-16頁を参照のこと。

1. いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか

いわゆる「新しい生活困難層」¹⁰を支援の対象としつつ、自治体の「二重の縦割り」を克服していくことを目指すなかでも重視され、後の「地域共生社会」構想に繋がっていくことになった。

すなわち、政策概念としては、2016年6月2日「ニッポン一億総活躍プラン（概要）」において、「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現」していくことが初めて謳われ、そこへ向けて、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティの育成等を推進していくことが目指されたのである（同年7月には、厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部も設置）。

その後、2017年2月『「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）』報告書において、これからの公的支援システムの課題として、①「縦割り」の限界を克服する可能性②「つながり」の必要性が取り上げられ、とくに後者については、「地域生活を送るために、社会福祉と保健医療や就労などの分野を超えた連携による支援を必要とする人の増加」「社会的孤立の問題や制度が対象としないような身近な生活課題への支援の必要性の高まり」「制度の狭間にいる人たちへの対応」が指摘されていた。いずれも、社会福祉行政庁内部を超えた地域の各種団体の連携・協働の必要性・重要性が強調されていたのであった。

(2) 改正社会福祉法（2020年）による「地域共生社会」の具現化¹¹

こういった経緯を踏まえ、前章でも触れたような、2018年の社会福祉法改正（第106条の三の第3項）／（同第2項）に繋がっていくことになるのだが、それらは、自治体が生活困窮者自立支援法の自立相談支援事業を中心とした諸機

¹⁰ この定義については、中央大学の宮本太郎の所論を確認しておこう。2021年10月20日付『朝日新聞』記事によると、次のように述べられていた。「いまの日本は3層に分断されています。まず、正社員として働いて社会保険に入れる安定就労層と、生活保護などを受ける福祉受給層。これまでの社会保険はこの2層を想定していました。働けるか、働けないかの二分法です。ところが、この二つの層の狭間で、社会保障制度の支援が届いていない新しい生活困難層が拡大しています。この3層の間での相互不信も強まっています」。「新しい生活困難層には非正規雇用、フリーランス、一人親世帯などが多く、老親の介護や自らのメンタルヘルス、子どもの発達障害など複合的な困難を抱える人も少なくありません。安定的に働いて社会保険に入ることも難しく、対象が絞り込まれた福祉も利用できない。コロナ禍の打撃もこの層に集中しており、どう支えるかが喫緊の課題です」。

¹¹ 本節の内容については、宮本太郎「地域共生社会への自治体ガバナンス」『月刊ガバナンス』（ぎょうせい）、2020年11月号、14-16頁、田中優「地域共生社会と自治体職員」『月刊ガバナンス』（ぎょうせい）、2020年11月号、17-19頁を参照のこと。

関の連携をすすめることや、住民が他の住民の地域生活課題についての相談に応じ、必要であれば関係諸機関につなぐ体制を整備することを努力義務と規定したのであった。そして、この改正法の附則では、2020年を目途に、包括的な支援体制の整備の方策について検討を加え所要の措置を講ずることともされたのであった。

そして、2019年12月26日に出された「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」の最終とりまとめでは、①行政により確保される機能を通じた保障（現金給付や現物給付、伴走型支援を含む手続的給付など）②市場及び準市場の機能を通じた保障（福祉サービス、就労機会の提供など）③共同体・コミュニティ（人と人との関係性）の機能を通じた保障（地域における支え合い）、が提起され、一層行政庁外との連携・協働を進めることが念押しされたのであった¹²。

なお、2020年の社会福祉法改正が現状最新の状況であるが、これは、「重層的支援体制整備事業」を定め、真に制度横断的な施策に踏み出そうとするものと評価でき、その106条の4第2項によって、①「包括的相談支援」事業②「参加支援」事業③「地域づくり」事業がセットで示され、地域共生社会の具現化が図られることになった。この改正では、引きこもりなど制度の狭間で孤立した人や家庭を把握し、伴走できる体制をつくるものとし、単なる困りごとの解決を目指すだけでなく、社会とのつながりを取り戻すことでそれらを小さくするような関わりも重視されたのである。

なるほど、上記①については、属性や年齢を問わずに相談を受け止め、関係機関との協働を進める「断らない相談支援」が目指され、②では、就労や学習などの多様な社会参加の形を促し、③では交流や参加の機会を増やすことが模索されている。

¹² これほど、協働や連携が強調される背景には、それらがうまく機能していないことの裏返しを見て取れる。たとえば、多職種連携の難しさについてまとめたものとしては、木下聖・小川孔美「埼玉県立大学が支援する地域の多機関・多職種連携の成果と課題：埼玉南地域専門職連携推進会議の取り組み事例から」『日本保健医療福祉連携教育学会学術誌・保健医療福祉連携』、12(2)、123-131頁、2019年や藤井博之「＜最終講義＞社会福祉と医療はどう連携するのか - 新型コロナ禍の中で考える - 日本福祉大学最終講義2021年1月30日」『現代と文化：日本福祉大学研究紀要』、(143)、1-27頁、2021年などを読まれたい。また、協働についても、林沼が指摘しているが、「日本の自治体における協働は、多くの主体が連携して行う『協働のまちづくり』の理念が先行している段階にあ」り、そもそも、「参加・参画や協働を制度（条例）として導入している自治体（市・区）」も、「全体の半数に満たないということである」ように、自治体（職員）の血肉と化していないのが実態なのである（林沼敏弘「第7章 自治体における参加と協働の概念」真山達志編著『政策実施の理論と実像』、ミネルヴァ書房、2016年、155-156頁参照）。

1. いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか

このように、「地域共生社会」とは、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」/「受け手」という関係を超越して、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超越してつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を意味していたのであった¹³。

4. 自治体職員はどのように他部署との連携や地域との協働に取り組むべきか

それでは、こういった地域共生社会へ向けた自治体組織内外との連携・協働（包括的支援体制づくりを含む）に関するポイントについて、二つの自治体の取り組み等から確認しておきたい。

(1) 神奈川県座間市の事例から¹⁴

神奈川県座間市の取り組みを紐解いておくと、職員の姿勢として、「お一人お一人の相談に真摯に向きあい解決に向けて努力すること」が貫徹され、そのことが他部署との連携や地域との協働を作り出していっていることがうかがわれている。2015年度から順次拡充されてきた同市の「生活困窮者自立支援制度」の特徴をみておくと、時間の経過とともに状況が悪化してしまうといった“待ったなしの状況”であるということをよく認識し、制度や仕組みありきではなく、まずは相談支援の実態をつくっていくことから始め、相談を断らないことを決めたことが大きなポイントといえるだろう。相談者が窓口につながることで、つながった相談をとにかく受け止めることを第一に考え、そこで見えてきたことを次の展開に生かそうと職員らは奔走し続けている。

たとえば、居住支援の事例でみると、支援プランの作成や就労支援等を市の自立サポートが、家計の改善に向けた相談支援を事業委託先の社会福祉協議会が、入居相談等をNPO法人がそれぞれ担当し、連携しながら互いの強みを活かし、複合的な困りごとを抱える相談者を包括的に支援する「チーム座間」のスタイルを作り上げてきていることがわかる。

なお、座間市担当者の「問題の当事者は、多職種・多機関の連携を生み出し育む有難い存在である」というメッセージは、一聴に値するだろう。ここでは

¹³ 「地域共生社会のポータルサイト」(<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/>)<2021年10月19日確認>を参照のこと。

¹⁴ 本節の内容は、田中優「地域共生社会と自治体職員」『月刊ガバナンス』（ぎょうせい）、2020年11月号、17-19頁および座間市役所・林星一氏へのメールリサーチ内容（2020年9月22日質問送信、同年10月2日回答受信）に基づく。

まさしく、支援者が当事者に力を与えるという“バターナリズム”が否定されており、当事者が自分の力を発現できるように、関係性や環境などを整えることが腐心されているのである。

(2) 東京都足立区の事例から¹⁵

足立区では、コロナ禍における緊急対応としての自殺対策（生きることの包括的支援）の中で、支援が必要な方をたらい回しにせず、支援先に確実につないでいのちを守ることを基本としている。

ここでは、「つなぐ」シート¹⁶というものが区の連携支援に大きな役割を果たしており、くらしとしごとの相談センターが当該シートの情報を一括管理している。

この「つなぐ」シートを作って他部局に渡したら終わりではなく、相談員がつなぎ先の部局まで相談者に同行するなど、「つなぐ」シートの理念を相談員が具現化していくことが重要と認識されており、ボールを投げて後は担当部局に丸投げ（お任せ）とはしていない。ボールをきちんと手渡しするような意識でいくと必ず良い結果が出るという考えから、繋いで寄り添っている。他の部局に繋いだ時は「大丈夫ですか」といった声かけをするなど、相談者のみならず支援にあたる区役所職員への寄り添いも行われている。

(3) その他の視点

以上の含意のほか、これまでの内容を踏まえると、地域共生社会づくりの最前線に立つ包括的支援担当（総合相談窓口など）の職員としては、相談をワンストップで受けることに留まらず、訪問相談（アウトリーチ）を行っていくことはもとより、域内にある「介護保険事業所」「ハローワーク」「警察・法テラス」「障害者支援事業所」「自立相談支援事業所」「子育て支援事業所」「賃貸住宅会社」「病院」「福祉行政」などの専門・関係機関と日頃からネットワークを

¹⁵ 本節の内容は、足立区「くらしごとの相談センター」(<https://www.city.adachi.tokyo.jp/seikatsushien/gaiyou.html>) <2021年10月24日確認>、厚生労働大臣指定法人いのち支える自殺対策推進センター「コロナ禍における緊急対応としての自殺対策（生きることの包括的支援）について」（令和2（2020）年9月28日）、9頁を参照した。

¹⁶ 足立区の説明によると、これは、「相談者から聞き取った相談内容を記録し、他機関の支援等につなげていく必要がある場合にはこれをリレー形式で受け渡していくことにより、支援機関間での引継ぎを正確かつ効率的に行うとともに、相談者が何度も説明をしなければならなくなる負担を軽減することができるもの」とされている。

1. いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか

築くことを欠かしてはならない。また、これら既存の組織では対応ができないような困り事については、域内の自治会や学校、地域住民、民生委員、企業・商店ならびに専門機関たるNPO法人や高等教育機関（大学）などに声をかけて話し合うような場を立ち上げ、新しい解決策を検討し、動かすようなことも考えていかなければいけない¹⁷。

5. 自治体組織はどのように包括的支援体制の整備や職員のサポートをしていくべきか¹⁸

ここでは、地域共生社会づくりへ向けて、自治体組織が、どういった包括的支援等の体制整備を行い、そして、そこに向き合う一人一人の職員や住民などを、どのようにサポートしていくべきかという点について、まとめておきたいと思う。

(1) 福祉の文脈だけで取り組まない

地域共生社会づくり（包括的支援体制の整備）を、福祉の文脈で動いてしまうと福祉の問題のみに留まってしまうため、自治体全体のそれとして、複合的な問題を抱えている人への取り組みを位置付けることが欠かせない。したがって、庁内横断の検討委員会を福祉担当課（長）が主宰するだけに終わらせず、座間市が展開したように、副市長（特別職）をトップとする委員会の専門部会を通じた、部（課）を超えた全庁的な取り組みとするような仕掛けを作り、職員を支えていくことが必要だ。座間市では、2017年から、副市長を委員長とする行政改革推進委員会に包括的支援体制構築専門部会を設け、生活全般に渡る包括的な支援の提供について検討を進め、役所だけでなく、前述のとおり、地域の方からの応援を受けながら事業として成立させることでボトムアップを図り、最終的にはトップダウンの決定として全庁的な事業に仕立てていったのであった。

¹⁷ この点については、愛知県知多市における「お福の部屋」の取り組みも参照されたい（小木曾早苗「語らいと笑顔から始まる地域共生：『お福の部屋』の実践」『日本福祉大学福祉政策評価センター・アジア福祉社会開発研究センター ニュースレター』、2020年3月、Vol.10、5頁）。また、福井里江・上田理香・深谷守貞「これからのひきこもり支援のあり方—新たな定義・ガイドラインの必要性」『都市問題』（後藤・安田記念東京都市研究所）、vol.112、2021年、34-45頁や池上正樹「行政の課題と先進自治体の取り組み」『都市問題』（後藤・安田記念東京都市研究所）、vol.112、2021年、64-72頁なども非常に示唆に富む考察を展開しており参考になる。

¹⁸ 本章の内容は、田中優「地域共生社会と自治体職員」『月刊ガバナンス』（ぎょうせい）、2020年11月号、17-19頁を参照のこと。

(2) 処遇を改善する

次に、言うまでもなく、伴走支援や多機関協働・連携、アウトリーチなど専門性の発揮をきちんと担保する「雇用と保障」が求められる。家庭内暴力（DV）の相談員や生活保護の申請窓口など「対面支援」の現場で非正規公務員は多く、不安定な処遇のまま放置しておくことは許されない。安定した地域共生社会づくり（包括的な支援体制）を維持するためにも、議会・行政当局含め、私たちは何が大切な投資なのかを見極め、選択していく必要がある。

この点について、門真市の小西紀至氏は、「待遇面の条件アップも必要ですが、それ以上に人材が絶対的に少なく採用ができない状態です。地方自治体は財政状況が厳しい状況で頭数をあわせるため、非正規職員での採用をする傾向にあります。これらの人事面にメスを入れるには議会も一定の理解を示し、議会からの働きかけが重要だと感じています」（門真市役所・小西紀至氏へのメールリサーチ内容に基づく〈2020年9月22日質問送信、同年10月1日回答受信〉）と述べるように、彼のような最前線で汗する現場職員のメッセージを、私たちは重く受け止めるべきであろう。

(3) 組織に“余剰資源”を生み出す

このことに関連しては、座間市の林氏や門真市の小西氏らも述べるように、「(当事者の) ニーズへの対応方法と(職員の) 業務量は相関がある」ため、「対応のためには職員が現場の課題から政策形成につながる道筋を作り、業務量を含めてマネジメントする力を持てるようサポートする必要がある」ことは言うまでもない。

結局のところ、私たちは、「組織スラック」（余剰資源）を作る必要性に迫られているといえ、近時のコロナ禍における保健所対応などでもその重要性は一層明らかになった。改正社会福祉法（2020年）の描く地域共生社会づくり（包括的支援体制の整備）では、職員の問題発見の余裕をつくり、政策形成能力を高めることが不可欠で、スラックがなければ、どうしても日常業務の意思決定を優先し、探索的に当事者に向き合うこと¹⁹は行われなくなる。ましてや、包括的支援の核となるソーシャルワークを可能にする知識や技能を伸ばしていく

¹⁹ 自治体職員における問題発見等の重要性を指摘したものとしては、真山達志『政策形成の本質－現代自治体の政策形成能力－』、成文堂、2001年や田中優「第3章 職員の政策形成能力」真山達志編著『ローカル・ガバナメント論－地方行政のルネサンス－』、ミネルヴァ書房、2012年、65-86頁などを参照されたい。

1. いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか

努力に時間は避けないだろう。

そこで、自治体組織としては、首長の強いリーダーシップのもと議会の理解と協力も得ながら、本当に必要な業務は何かという観点から、業務改善を超えた業務改革を行い、包括的支援等を可能にするスラックを生み出していかねばならないのだ。

(4) 職員（支援者）への研修（サポート）を実施する²⁰

分野横断的な取り組みについて、現状は職員の能力や裁量に委ねられている部分が多く、上手くソーシャルワークできる人とそうでない人の差が大きい。この点については、組織として責任をもって数次にわたる研修会を開き、庁内における課題意識の共有をすることで、一人一人の職員の能力育成を図り、部局間および外部資源との協働・連携をスムーズにしていくべきだ²¹。

また、東京都足立区のように、悩んでいる人のサインに気づき、声をかけ、話を聴いて、必要な支援につなげ、見守るといった役割を担うための「GK（ゲートキーパー）研修」を全職員に必修としているだけでなく、地域の民生・児童委員にもGK研修の受講を必須としており、地域の見守り役として意識を高めている事例もあり、有効なサポートと言える²²。

²⁰ この点は、仁科伸子も指摘する課題といえる。すなわち、「今後社会的な課題として、ソーシャル・インクルージョンを実現する支援者や支援組織を育てることが必要」なのであり、私たちは、「コミュニティを基盤としたつながりづくりや地域課題の解決をソーシャル・エクスクルージョンの対象者の立場で担う専門家を育ててい」かなければならないのである（前記注5掲載論文の134頁を参照）。

²¹ この点に関して、座間市の林星一氏は次のように述べている。「単純に社会福祉士や精神保健福祉士を活用すれば体制整備が進むといったものではない。政策主体にとって都合のいい答えや動きをソーシャルワーカーに求め、期待するのは本来矛盾があり、それが可能であるという状況は本来のソーシャルワークが現実に成立していないことの裏返しでもあると思います。専門性のある職員に期待するのではなく、求められる『専門性』を吟味したうえで、『専門性』そのものを広く行政機構に取り入れる動きが必要なのではないかと感じています」（座間市役所・林星一氏へのメールリサーチ内容〈2020年9月22日質問送信、同年10月2日回答受信〉による）。結局のところ、“ソーシャルワーク”的機能を普段から発揮できるような職員を数多く生み出す（育成する）方向性が望ましいということである。

²² この点については、福岡県大牟田市の取り組みも参考になろう。ここでは、小中学校の子どもたちと学ぶ「絵本教室」などを通じ、認知症の方の地域における見守りを担保している（「認知症でも大丈夫 まちで、みんなで認知症の人を支える（福岡県大牟田市）」（<https://www.tyoju.or.jp/net/kaigo-seido/jirei/ninchishodemodaijobu.html>）〈2021年11月12日確認〉）。

6. まとめにかえて

—地域共生社会（包括的支援体制）を具現化する方向性と可能性—

ここまでにも見たように、包括的支援を丁寧に展開し、その先にある地域共生社会を具現化するためには、自治体（職員）をして、一人ひとりの当事者を中心とする組織内外のネットワーク・協働・連携を実質化していかなければならないことに、もはや論を俟たない。

端的に述べれば、自治体職員は、“あいだ”に立ち・つなぐ人となるべきで、そこで求められる能力は、「エンパシー（他者の感情や経験などを理解する能力）」²³と呼ばれるものであり、それを身に着けていく必要がある。これはたとえば、NHK連続テレビ小説「おかえりモネ」における菅波医師の（被災経験＜当事者／非当事者の狭間で＞に悩む主人公のモネに対しての）言葉、「あなたの痛みは僕にはわかりません。でも、わかりたいと思っています」²⁴というものかもしれないし、あるいは林奈生子が考察したような公務員としての＜倫理＞として発現してくるものかもしれないが、いずれにせよ、自治体（職員）の思考の根源に、一人ひとりの「住民の幸せがあるのか」という問いがあり、それを思いめぐらし、一人ひとりに合った解をみつけていくことができるかということ²⁵がまさしく問われているのではないか²⁶。

また、これらを村上靖彦の述べる“ケア”の考え方を使い紐解いておくと、いま、社会福祉（包括的支援）に携わる人々に求められていることは、次のとおりである。

「当事者という視点に立ったときのゴールは、願いを最大限かなえることであり、そのために必要な環境を最大限整えることである」。「レジリエンス、エンパワメントといった言葉がある。これらは当事者が持つ力に注目した概念で」、「当事者運動という視点から捉えたとき、エンパワメントを『支援者が当事者に力（パワー）を与えること』だと考えるのは誤解であろう。この

²³ エンパシーについて詳細に論じたものとして、ブレイディみかこ『他者の靴を履く アナーキック・エンパシーのすすめ』、文藝春秋、2021年を参照のこと。

²⁴ 2021年10月19日付『朝日新聞』記事を参照のこと。

²⁵ この点については、林奈生子『自治体職員の「専門性」概念—可視化による能力開発への展開—』、公人の友社、2013年、180-181、207-208、235-238頁を参照のこと。

²⁶ ブレイディみかこの唱える「エンパシー」や林奈生子の強調する＜倫理＞について、どのようにして獲得していくのが次期の課題となるわけだが、これらの可能性と方向性については、日本地方自治研究学会第38回全国大会（横浜国立大学オンライン開催）＜2021年9月25日土曜日＞における田中優「地域志向型研修プログラムを通じた自治体職員の能力形成に関する考察」という報告内容を参照されたい。

1. いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか

解釈はいわゆるバターナリズムである。『本人が自分の力を発現するためには、どのような環境の調整が必要なのか』という視点が、エンパワメントの思想である²⁷。

さて、そろそろ紙幅も尽きてきたので、本稿を終えるにあたり、「コモニング」という考え方も紹介し、地域共生社会（包括的支援）を紡ぎ出す自治体職員などへのメッセージに代えておきたい。

静岡県立大学の津富宏によると、「コモニングという行為はお互いが助け合うという期待のもとで、何かが私たちみんなに属している（これが、コモングの本質）という共通の理解をもって、かたちづくられている関係性のネットワークによって成り立っている。コモニングの実践は、『自分のことは自分で』という広く共有されている倫理から、『私たちはともにここにある』という倫理への思考の変遷を示している²⁸と紹介されるものである。この定義からは、自助信奉への決定的な訣別が読み取れ、「お互い様」という相互扶助の強い姿勢を感じ取ることができる。

このように、自治体職員は、「エンパシー」や「ケア」、「コモニング」などの新しい発想を携えながら、当事者や関係者らとのコミュニケーションや実践などを重ね、互いに支え合い、衝突があれば話し合い²⁹ながら、共有の資源をつくり、維持し、享受していくプロセスを重ねていくべきなのである³⁰。

なお、ケネス・J・ガーゲンらは、それらを、「リレーショナル・リーディング」と称し、「『関係の中』で『未来』へと関わり合いながら効果的に動いていける人々の能力」と定義した³¹。自治体職員などは、そういった能力を備え、一つ一つの実践に試行錯誤を重ねながら、包括的支援を着実に実践し、地域共生社会という理想を具体的かつ現実のものにしていきたいものだ。

²⁷ 村上靖彦『ケアとは何か』、中央公論新社、2021年、215頁参照。

²⁸ 津富宏「静岡方式による就労支援－『半福祉・半就労』から、『脱福祉・脱就労』へ－」『社会政策』（社会政策学会）、11(1)、2019年、52頁参照。

²⁹ トマス・ホップズはその昔「良心（conscience）」の意味を説いたが、それは「誰かと共に知る」、すなわち、利害や立場を異にする他者の視点を持つことの大切さとして理解できるものであった（ホップズ『リヴァイアサン（一）』[全4冊]』（水田洋訳）、岩波書店、1954年、116-117頁参照）。私たちはその努力を惜しんではならない。

³⁰ 「岸田政権が向き合うべき『孤独』という社会問題」（https://news.biglobe.ne.jp/economy/1010/jbp_211010_0764135422.html）<2021年11月13日確認>なども参照のこと。

³¹ ケネス・J・ガーゲン、ロネ・ヒエストウッド（伊藤守（監訳）・二宮美樹（訳））『ダイアローグ・マネジメント 対話が生み出す強い組織』、ディスカヴァー・トゥエンティワン、2015年、41頁を参照のこと。

超高齢化社会と世代間での共生のあり方

医療経済研究機構 特別相談員・前社会保障審議会 会長

西村 周 三

◆
2
◆

【プロフィール】西村 周 三

1945年京都市生まれ、1964年京都大学経済学部卒業、京都大学経済研究所、横浜国立大学経済学部助教授、京都大学経済学部助教授、教授、学部長、京都大学副学長（国際交流・教育・学生担当）国立社会保障・人口問題研究所所長、厚生労働省・社会保障審議会会長、医療経済学会初代会長などを歴任

専門は社会保障論、医療経済学

国際動脈硬化学会招待講演、国際がん学会招待講演および国内医療系学会などでの招待講演多数

主な編著書：

『保険と年金の経済学』（2000年、名古屋大学出版会）

『健康行動経済学』（共著、2009年、日本評論社）

『地域包括ケアシステム』（監修、編著、2013年、慶應義塾大学出版会）

『社会保障費用統計の理論と分析－事実に基づく政策論議のために』

（監修、編著、2013年、慶應義塾大学出版会）

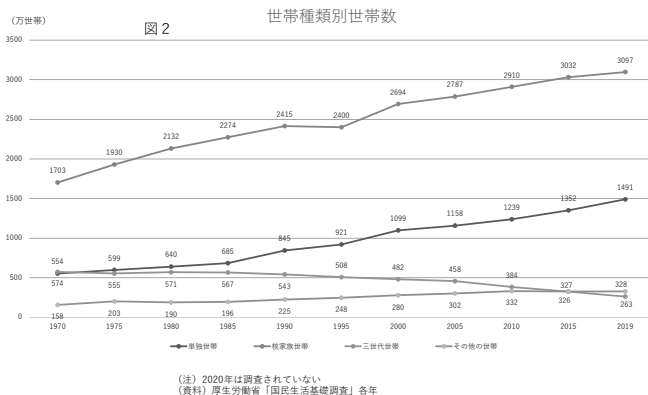
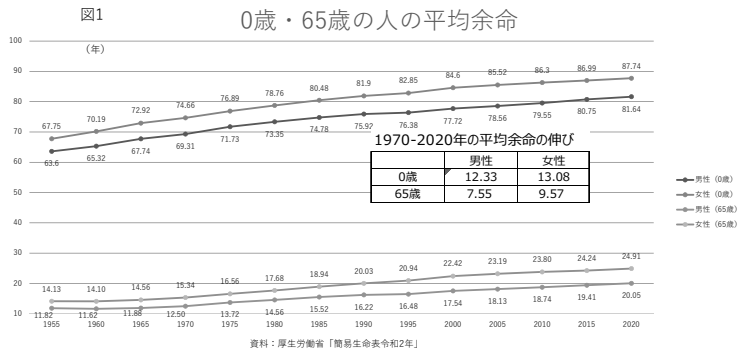
1. はじめに

本稿の目的は超高齢化社会における世代間共生のあり方を探ることである。このために現在行われているさまざまな活動の現状や考え方を評価し、共生の可能性を考えたいが、これに先立ち、特に日本で世代間の「共生」を妨げていると思われる要因について考えてみたい。「共生のあり方」を考えるためには、それを妨げている要因を分析することが大切であるからである。

たとえば、日本では50年前と比べて平均寿命が10年近く伸びた。（図1参照）おそらくこの変化は、世代間の共生の姿に大きく影響を与えている。例えば若者にとって、かつては祖父や祖母は身近な存在であったが、現在は長寿化により「曾祖父母」が生存している若者の比率が増加している。また経済生活が豊かになった結果、三世代以上の同居世帯が著しく減少したため、若者が高齢者と日常的に接する機会が減少している。このような現実、世代間の共生を妨げる要因の一つであると思われる。

ただし特に注意しておきたいのは、寿命が伸びると世代間の共生ができなくなるというのではなく、そのために何らかの「意図的な」工夫が必要であることを訴えたいのである。本稿では、この点を強調しておきたい。この種の工夫が必要であると言えば、直ちに短絡的に、だから世代間の共生が難しいのだと誤解する人が少なくないのである。必要なことは発想の転換である。現に多くの地域社会では、異なる年齢の人々の共生を図る努力が数多くなされているのである。

これ以外にも、社会経済の変化により、共生を妨げる要因と思われるものが生まれている。図2に示すように、過去50年間の「世帯の種類別世帯数」の推移を見ると、単独世帯の数が、500万世帯程度から1500万世帯程度にまで3倍になっている。仮に同居していてもコミュニケーションがほとんどないケースもあり、逆に同居してなくても頻繁なコミュニケーションがある場合も多いから、この図のみから共生の度合いが減少したとは判断できない。しかし50年



間での世帯の構成の変化が共生のありかたに影響していることは無視できない。

さらに住居のあり方そのものの変化も注目したい。生活が豊かになり、家族内での個々人の個室が提供できるようになった結果、家族内での世代間の交流機会が減ることや、三世帯世帯の著しい減少が、世代間の交流を困難にしている可能性は否定できない。

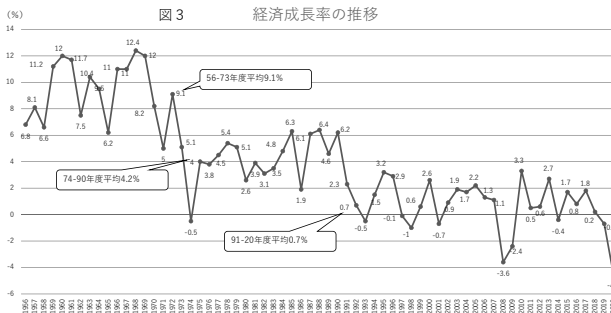
さらに次節では、いまひとつ、やや短絡的な発想から生まれると思える、経済面からの「世代間格差」論について検討を加える。検討の対象は、経済面にのみ注目し若年世代が不利益を被っているということを示唆する「世代間格差」論についてである。ここでは格差と言うことが適切でない要因が数多く絡んでいること、またその点を受け入れること自体が、さらに共生を妨げる可能性があることを述べる。そして最後の第3節では、このほかの共生の阻害要因を検討し、あわせてそれを乗り越え、共生を目指す試みを紹介したい。

2. 経済成長率の低下と世代間格差論

① 経済成長率の低下はだれの「せい」なのか？

日本において、近年世代間のつながりを損なう方向の議論が拡大している背景に経済成長率の低下がある。以前は経済成長率が高く、給与の伸びも著しかったので、現在の高齢者はその恩恵を受けたが、近年は経済成長率が低下し、若者の給与がほとんど増加しないどころか減少するものさえ増加している。このため世代間の格差が拡大しているというわけである。

この議論の前に、そもそも経済成長率や給与の上昇率を主に決めるのは誰なのかを考えたい。とくにそれが主に民間の活動によってもたらされるのか、政府の活動によるのかについて考えたい。筆者の見方では、この疑問に関して、



(注) 年度ベース。複数年度平均は各年度数値の単純平均。1980年度以前は「平成12年版国民経済計算年報」（63SNAベース）、1981～94年度は年報（平成21年度確認、93SNA）による。それ以降は2008SNAに移行。2021年7-9期2次速報値<2021年12月8日公表>

(資料) <https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>

多くの論者に適切な考察がなされていないと思われるからである。

この問題は、短期と長期に分けて考える必要がある。数年間という短期の場合には、ケインズ経済学による説明をまつまでもなく、政府の政策の影響が多いことが常識となっている。しかし10年以上の長期にわたる場合は、経済の動向に関しては、政策によるよりも社会、文化的背景などの社会全体の構造に大きく左右されることに注目する必要がある。広い意味での民間の「活力」に影響されるのである。そして民主主義社会では、政治的意思決定はこの種の背景に左右されるから、経済の成長のいかんは、政府の施策というより、人々の考え方全般であり、それが経済全般の動向を左右する。

もっともメディアの論調は、多くの場合政府の政策に対する批判を行う一方で、あまり民間の活力に対しても好意的な報道はしない。したがって、一見すると経済の動向について、民間の力より政府の施策が重要であると考えているかのように見えるが、おそらく実際はそうではない。メディアは、経済成長などに示される「経済力」よりも、社会全体のあり方に関心を持つからである。たとえば規制緩和によって、高い所得を得た人々よりもそれにより職を失った人々の存在を強調する傾向がある。この意味で規制緩和を支持する論調は少ない。

たとえばタクシー運転者の参入についての、規制維持や規制緩和の帰結をどう取り上げるかという問題を考えてみよう。欧米ではネットを用いたタクシーサービスのウーバーという仕組みがあり、これは欧米では約10年前から急速に普及したが、日本では、類似のサービスである、ウーバー・イーツという出前サービス以外には、この種のサービスはあまり普及していない。

ところが規制緩和によりウーバーの普及した欧米では、当初一部の人にしか利便性を感じさせなかったこのサービスが、多くの人に広がり、規制緩和が経済的内見の生産性を引き上げた。

言うまでもなく、この種のサービスのついでに規制緩和の功罪については賛否両論があるが、どちらかというメディアの取り上げ方は、失敗事例を強調する傾向がある。

ところが資本主義社会では、この仕組みが次第に社会に普及し、多くの人々の日常生活に定着していく。

どのような種類の規制緩和にも、経済的側面の成功例とその他の社会的・文化的側面でも社会変化に対する否定的側面が発生するが、よく考えてみたいのは、この種の規制緩和が、人々のきずなを緩める傾向があるか、という論点である。たとえばタクシー運転手の参入の規制緩和は、特に若者にとって利用し

やすいサービスを新たに提供するために、永年築いてきた人間関係を変化させるという側面があるために規制緩和がどちらかというと、世代間の連帯を損ねる方に作用するという可能性は否定できない。ただ、この場合でも、おそらく人間の工夫は、新たな世代間のきずなを作り出す工夫をする可能性がある。このように「世代間共生」はそれぞれの社会で工夫がなされ作り出されるものであろう。

経済成長率の低下と人々の給与水準の伸びの低下とは、直ちに結びつくものではないが、日本の過去50年ほどに関していうとこれらはほぼ比例関係にある。そしてたしかに図3に示すように日本の過去の経済成長率を見ると1991年度から2020年度までの平均の成長率を見ると約0.7%であり、たとえば70年代～90年代の4%程度、さらにはそれ以前の9%程度と比べてかなりの低下が見られる。そしてこの間、人々（主に勤労者）の給与の推移はこの経済成長率とほぼ似た動きを示している。

このように考えると、現在の高齢世代ほど若年世代に比べて平均所得は、高い伸びを享受しているように見える。そしてこれに加え、将来受給する公的年金給付額が、いまの受給世代より、将来世代のほうが減少すると予想されるので、高齢世代が「逃げ切り世代」であると称する者もいる。

それでは以上のような指摘は適切なのだろうか？この節では、この指摘の妥当性を検証したい。そしてそれが、あまりにも視野の狭い短絡的な発想であることをいくつかの角度から明らかにする。まず経済的な側面だけ限定して検討し、②で経済面から視野を広げて社会経済全般についての議論を進める。②での議論では、そもそも経済成長が必要なのだろうかという主張を考察し、それにコメント加えることにする。

まずここ30年ほどの日本の経済的な低迷は何が原因なのだろうか？このことを考えるさいに、特に注目したいのは、「経済学的発想」についての無理解が世論にあり、特にそれがマスメディアによって短絡的な議論がなされていることの批判を行いたい。

② 経済学と国家どうしの競争

経済学の基本的な発想には、「交換」や「貿易」は望ましい、あるいはもっと言えば、それは人々に幸せをもたらすという前提がある。ところが歴史的に見ても、多くの人々が、必ずしもそうは考えていないという「ふし」がある。

この点のわかりやすい例をあげてみよう。いまた例えば10年間で、日本の

人々の生活水準はほとんど変わらないのに、中国や韓国の人々の生活水準が著しく向上したとしよう。この状態について、日本の人々は平気でいられるだろうか？もちろんこの時の気持ちは、それがどのような状況でもたらされるかによって異なる。中国や韓国が暴力的な手法によって生活水準を向上させ、日本が経済面以外で不当な扱いを受けた場合と、比較的公正な競争条件におかれて、自由な貿易をした場合とでは、相当気分は異なる。

ところが後者の場合でも、すくなくならずの日本の人々は、あまり平気でいられないのではないだろうか？もちろん人によって受けとめ方は異なるが、日本が変わらないのに、中国や韓国が豊かになれば、「不幸になる」とは言えないまでも平気ではいられない人が多くなる。日本の人々の生活水準が変わってなくても、穏やかでいられないのである。

こういう日常感覚を、経済学ではどう考えるだろうか？たとえば中国と日本の経済成長との関係は、次のように考える大部分の場合、貿易はそれぞれの国に利益となり、一国の成長は他国の成長に寄与するのである。ところが国民の中には、中国が成長するとその分、日本の成長が妨げられると感じるものも少なくない。（もちろん貿易に直接携わる人々はそうは考えない。）

政治的な問題はさしおき、中国の国民が豊かになると、その分日本の国民の豊かさが減じると考える人が多いのである。要するに「勝った、負けた」という尺度で判断しがちになるのである。経済的な競争はオリンピックでの競技とは異なる。筆者はこういった傾向は、ある種の人間の「さが」ではないかと考えている。自分が貧しくなっていないとしても、周りの人が豊かになると悔しいと感じる人が多いのと類似の考えである。

もちろんすべての人々がこのように考えているというわけではない。経済学が教える「パレート最適」という概念は「ともに豊かになる」ことを望ましさの一つの基準としており、その発想を受け入れる人々も少なくない。しかし経済活動を、オリンピックのメダル争いやマーじゃんゲームのように「誰かが勝てば必ず誰かが負ける」と考える人々が多いのである。

ここでは詳細の議論は避けたいが、メディアの報道には、「競争」を経済問題に関しても一面的にとらえる傾向が多い。一方が成長すると、他方が不幸になると考えるのである。このため近年の日本の経済成長率の低下は、韓国や中国の台頭によると考える人が少なくない。

しかしこの発想は多くの場合誤っている。韓国や中国の台頭「ゆえに」日本の経済成長率が低下したのではなく、韓国や中国の台頭にも「かかわらず」低

下したのである。おそらくこれら2国の経済成長率が現在より低ければ、日本の経済成長率はいまより低かったと解すべきなのである。

もちろんマラソン競技のさい、誰かが先頭を走ることによって、後続の走者が風よけを得て、疲れが少なく有利に進むことはある。かつて経済学では、成長する日本経済のことが「レートカマーの有利さ」と表わされたことがあるが、2番手を走るとは、1番手の走者のイノベーションを真似ることができるという意味で有利となることはありうる。しかしこのことで1番手の走者が不幸になるという発想は適切ではないであろう。かりに日本と中国、韓国の経済競争をあえマラソンに例えるなら、そもそものスタート地点で日本がラッキーな条件におかれていたと考えるべきであろう。

後述するが、この発想が2国の共生のあり方にヒントを与える。お互いが交易によって、経済的利益を得るという発想から「共生」の姿をイメージできる。この発想から生まれるヒントとして、おそらく高年世代と若年世代との経済的交流が、共生の発想につながることを模索すべきであろうと思われる。

この誤りは、しばしば偏狭なナショナリズムから生まれることが多い。たとえば韓国や中国の人々が幸せになると、日本の人々はどのように感じるのだろうか？可能性があるのは次の①～③である。外国の人々が幸せになると、①日本の人々は不幸になる、②日本の人々は幸せにもならないし不幸にもならない。③日本の人々は幸せになる。

単純に考えれば答えは多くの場合②である。ただしこの間、日本の人々の生活水準が低下していれば別である。しかし現在の日本経済は、平均的には以前の生活水準を維持している。

以上、国同士の比較を例にとって明らかにしたことは、経済的な側面に絞った格差拡大論は客観的な経済生活の比較ではなく、心理的な側面から生まれていると考えるべきであるという点である。「世代全体としてみて、仮に高齢者が豊かである」として、その「せい」で若年者が貧しいのであれば、世代間の格差が存在すると言うべきであるが、これらの豊かさが独立したものであるとすれば、格差論は成り立たない。そしておそらく現在の格差論は、世代間の平均所得水準に関して、その要因が独立であるべきであるという結論がなりたつ。

あえていえば、高年齢世代が若年世代に比べて幸運であったがゆえに差違が生じているのである。高齢者の豊かさのゆえに、若年者が貧しくなったとはいえないのである。

もちろん「他人が幸福になると、自分は不幸になる」というのが人間の本性

であるとすれば、以上の議論が成り立たない。さらに人々の心理状態に影響を及ぼす要因は極めて複雑なので、何を「格差」ととらえるかによってそれが拡大したかの判断は異なる。ただし、常識的に許容しうる範囲で定義する限りでは、この「世代間格差」論は説得力がないと言える。

さらに、これまでの議論の世代間格差論で無視されていたことは次の点である。本来なすべき「比較の対象」が異なっていたのである。世代間の比較を行う場合には、現在の高齢者と現在若年者が高齢になったときの生活などを比較すべきである。将来は不確実なのでこの比較は困難を極めるが、このとらえ方の論点だけは整理しておく必要がある。発想の転換が必要な事例は次のようなものである。現在、医療・介護の変化によって、現時点での若年者と高齢者の医療費・介護費の1人あたり年齢別格差は著しく拡大している。数十年前には、80歳代の人々の1人あたり医療費は、80歳代から低下した。しかし現在では、医療費・介護費は、80歳代、90歳代で急増する。

この値は今後どのように推移するだろうか？家族形態の変化の予想を行うと、おそらくこの格差は拡大する可能性は高い。30年前には家族介護が普遍的であったのが、いまから30年後には、介護の社会化はいまより一層進む可能性が高い。例えば70歳代の人々の家族介護はいまより少なくなる可能性が高いからである。そして世代間の比較を行うとすれば、たとえば30年前のデータと現在のデータとの比較を行うより、現在のデータと30年後のデータとを比較することが適切であろうと思われる。もちろん現時点では、これを行うことは不可能である。

以上のように考えると、世代間の比較そのものが無意味であると結論づけることが望ましいと思われる。筆者は本稿の初めに、世代間の共生を考えるためには、いわばその裏返しとしての「世代間格差」論の要因を考えるべきであると主張したが、その考察の結果は、むしろ共生のありかたに積極的に注力すべきであるということにならないだろうか？以下では、その可能性を考察したい。

③ そもそも経済成長率しないといけないのか？

世代間の共生を考えるさいには、重要な問題提起をしている広井良典氏の議論を取り上げたい。同氏の議論は、過去との比較と言うより、未来志向の発想が見られる。彼は、そもそも経済が成長する必要があるのかという議論を展開している。広井良典氏は「定常型社会」の実現を提唱している。(広井良典『グローバル定常型社会』(岩波書店、2009年)筆者はこの見解の大部分に賛

同するものであるが、あまり著者が述べていない点につき一点だけコメントしておきたい。それは「目標としての経済成長」と「結果としての経済成長」の違いである。同氏の掲げる目標は、「経済成長を目指さない」ことであり、特に環境に配慮した経済活動を提唱してきた。この発想は、国際連合がうちだしたSDGsの発想と軌を一にしている。詳細は同氏の数々の著作をご覧いただきたいが、さらにジェンダー平等、貧困撲滅、分散型社会の提唱などもSDGsの提唱と合致している。

3. 世代間の共生をめざして

人類は2000年以上長い歴史を歩んできた。この間、人間の社会が発展したかどうかはしばしば疑いをもって見られている。相変わらず戦争の恐怖はなくなるどころか核兵器の開発によってその恐怖は増している。また気候変動により地球規模で多くの災害が頻発していることも間違いない。技術の進歩にもかかわらず、少なくとも単線的にはそれが人類の進歩に寄与しないことは確かなようである。数百年前と比べて平均寿命は著しく伸びているが、「長生き」できることが幸せにつながるかどうかとも一概にはいえない。

他方で、地球上の少なからずの地域で、まがりなりにも民主主義社会が実現し、議論はまだ定まったとはいえないが、人権を尊重する社会が少しずつ実現してきている。またジェンダーの平等など、多様な人々の活躍の機会を増す努力もなされてきている。

このように考えると、どうやら時代とともに変化するという意味での「世代間の不公平や格差」の認識は、単線的な変化ではなく、きわめて移ろいやすいものであることは明らかである。要するに、ある時代に、前の時代と比べて自分たちが代代的に不利な状態にあると思うことは、かなり怪しげなものであるということである

この種の議論が行われるなかで、日本ではあまりにも経済生活に焦点をあてての「世代間格差」論が論じられすぎた。ほぼ60年まえから、日本では高度成長の時代が到来し、たとえば前年に比べ給与が上がるのがあたり前と思われる時代が長く続いた。そしてこの間、無視できないのは、経済が成長するとともに、あまり税率を変えないでも、国や地方自治体にとっても税金が増加することがあたり前と考える時代が続いた。「自然増収」が当然であるという時代が続いた。税負担を増すことなしに、公的サービスや社会保障の充実を求める世論が支配しつつあった。

ところがその後、しばしば指摘されるように、1990年ころから経済成長が停滞し、給与も上昇しなくなり、「失われた30年」とも「失われた20年」とも言われるようになった。しかしそろそろ経済主義からの発想の転換を行うことが求められている。そしてこの方向は確実に現実のものとなっている。

たとえば医療・介護の分野では、「地域包括ケア・システム」の提唱を受けて、地域で数多くの互助システムが開発されつつある。たとえば滋賀県の東近江地区で進んでいる地域の看取りが一例である。この活動は現代版の「三方よし」（患者よし、機関よし、地域よし）を目指している。（「三方よし研究会」活動を参照。）

この活動は、地方の小都市でのみ可能であるという見解もあるが、大都市部でも、決して共生の仕組みが失われているわけではない。大都市部の大規模団地でも、自治会での共生のための活動は活発に行われている。

地域共生社会と障害のある人の暮らし

～市町村に求められる役割とは～

(一社)全国手をつなぐ育成会連合会 常務理事兼事務局長

又 村 あおい

【プロフィール】又 村 あおい

昭和48年生まれ。

知的・発達障害のある人と家族や支援者を中心に構成される (一社) 全国手をつなぐ育成会連合会の常務理事兼事務局長を拝命しています。

また、知的・発達障害のある人に関わる幅広い団体によって構成される (公社) 日本発達障害連盟の「発達障害白書」「JLニュース」編集長、また、厚生労働科学研究費補助金研究「小児在宅医療の推進に関する研究」構成員、内閣府の内閣府障害者差別解消支援地域協議会の設置促進に関する検討会委員 (平成29年) なども拝命しています。

障害者総合支援法、児童福祉法をはじめとする障害児者福祉制度全般や、障害者権利条約・障害者虐待防止法・障害者差別解消法などの権利擁護施策と、障害のある人の意思決定支援、障害のある人の暮らしとお金、障害のある子ども (医療的ケアを必要とする子ども) への支援、障害者優先調達推進法を活用した工賃向上、障害児者支援を通じた地域づくりなどが主な活動分野です。

主な著書：

あたらしいほうりつの本 (全国手をつなぐ育成会連合会)

あたらしいほうりつの本・改訂版 (全国手をつなぐ育成会連合会)

※ ほか、共同著書多数

市町村職員の皆さまには釈迦に説法だとは思いますが、現在の日本は急激な「少子高齢人口減少社会」に突入しており、特に2045年以降は基礎自治体である市町村の存亡に関わるような状況が現出すると言われてしています。国立社会保障・人口問題研究所が2017年に公表した推計によると、出生中位、死亡中位の標準的な将来推計で、2065年には人口が8,800万人、うち65歳以上が38.4%、さらにそのうち75歳以上の後期高齢者が約25%になるとされています。(表1参照)

しかも、これは新型コロナウイルス感染症 (以下「新型コロナ」という。) の流行前に推計されたものであり、ご存知のとおり新型コロナによって出生数

は大幅に減少していますから、実際にはさらに人口は減り、相対的に高齢化率も高くなると予測されています。

表1：将来人口推計（出生中位、死亡中位）

| 年 | 推計人口 | 高齢化率 |
|-------|-----------|-------|
| 2025年 | 1億2,000万人 | 約30% |
| 2040年 | 1億1,100万人 | 約35% |
| 2050年 | 1億 100万人 | 37.7% |
| 2065年 | 8,800万人 | 38.4% |

また、福祉関係部署の方々は実感されていると思いますが、近年の福祉的課題とされる事項は、その多くが既存の行政的枠組みでは対応が困難です。

たとえば自殺対策、犯罪被害者支援、生活困窮者自立支援、服役していた人の再犯防止、成年後見制度の利用促進といった事案は、おそらく多くの市町村で福祉部局が担当していると思われます。しかし、これらの課題は高齢者福祉でも障害者福祉でもないわけで、強いていえば生活困窮者自立支援は生活保護の担当部署、成年後見制度の利用促進は高齢福祉または障害福祉の担当部署が担当でしょうが、座りが悪いことは間違いありません。しかも、新型コロナの影響で生活困窮者自立支援の相談が急増するなど、一般的には分野横断型の生活課題は社会情勢の変化に応じて増加する傾向にあります。

加えて、同一世帯の中で複合的な生活課題を抱えるケースも増えてきました。いわゆる「8050」世帯が典型ですが、祖父祖母や両親がいる世帯でも、祖父が脳梗塞、祖母が認知症、父は職を失い母は精神疾患、子どもが2人いて1人は発達障害、残る1人は定型発達ではあるがヤングケアラー……といった可能性がゼロではないわけです。明らかに福祉の総合化、既存制度への横串が求められています。その他、配偶者を亡くした高齢の男性が地域とつながれずに孤立している状況などは、放置すれば孤独死にもつながりかねませんが、これとって有効な手立てを打っていない課題といえます。

こうした状況を背景に、新しい福祉（地域）のあり方として国が打ち出した考え方が「地域共生社会」「我が事・丸ごと」です。福祉施策に限らず、地域のあり方そのものに強い影響を及ぼす考え方ですので、ぜひ全庁的に関心を寄せていただければと思います。

（地域共生社会とは何か）

では、その「地域共生社会」「我が事・丸ごと」とは何なのでしょう。こ

これらの概念を正確に理解しておくことは、市町村における取組みを進める上で非常に重要です。

まず「地域共生社会」とは、2017年に厚生労働省を中心に設置した「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部において決定された、今後の福祉の方向性を示したものです。先述したような社会構造や暮らしぶりの変化などを踏まえ、制度・分野ごとの「縦割り」を改善し、福祉の世界でみられる支援の「支え手」「受け手」という関係性の入れ替わりを掲げています。そして、地域住民や地域の多様な主体（福祉分野以外の主体）が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがいはもろんのこと、地域そのものを共に創っていく社会のありようを指します。

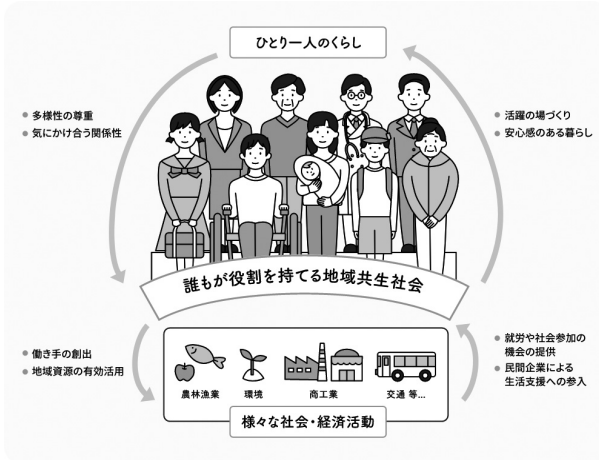
また、キャッチフレーズとして使われている「我が事・丸ごと」とは、先述したさまざまな生活上の課題を抱えた人を「他人事」ではなく「我が事」として受け止める地域社会をつくるとともに、これまでの「縦割り」的な福祉施策から脱却して「丸ごと」の支援を展開していく取組みを指します。（カコミ参照）

地域共生社会とは何か（ポイント）

- ・ 2017年に提唱された比較的新しい概念である
- ・ 福祉施策に多い「縦割り」を改善して「丸ごと」の支援を展開する
- ・ 支援の「支え手」「受け手」という関係性を入れ替える
- ・ 生活課題を抱えた人を「他人事」ではなく「我が事」として受け止める地域社会をつくる

一方で、地域共生社会の考え方は「地域そのものを共に創っていく社会」ですから、福祉分野だけでは取組みを進めることができません。厚生労働省が主管する「地域共生社会のポータルサイト」にも図示されているとおり、農林漁業や環境、商工業や各種の交通機関といった種々の生活関連分野と連携することが重要となります。近年注目を浴びている「農福連携」は、人手不足の農業分野に障害者が参画することで農業分野の人材確保と障害者の給与や工賃向上が同時に図られている好例といえるでしょう。

図1：地域共生社会のイメージ



出典：厚生労働省 地域共生社会のポータルサイト

(地域共生社会と先行概念との関係性)

このように、地域共生社会とは、従来の福祉施策（対象者ごとの給付を中心とした福祉）から、福祉以外の分野も含めた分野横断的な生活支援を、地域住民とともに展開していく取組みであるといえます。

なお、地域共生社会を考える際には、主な対象分野である高齢福祉（介護保険）分野と障害福祉分野における先行概念を参照した方がスムーズです。特に、高齢福祉分野における「地域包括ケアシステム」と、障害福祉分野における「共生社会」は押さえておきたいポイントとなります。

地域包括ケアシステムについては、団塊の世代が75歳以上となる2025年を目標として、日常生活圏域（概ね中学校区）において医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される体制構築を目指すものです。また、自治会やボランティア、老人会などの「地域内互助」による生活支援・介護予防を1つの柱としており、地域割や互助の推進などが地域共生社会と軌を一にします。

一方の共生社会とは、障害者基本法に掲げられた我が国における障害者施策の基本理念ともいえるもので、法律的には「全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会」のこととされています。障害のある人もない人も、お互いのことを理解・尊重して、イヤな思いをせずに気持ちよく暮らすことができる地域の実現を目指す社会のあり方といえます。「障害の有無」という部分を「誰もが」のよう

3. 地域共生社会と障害のある人の暮らし

に汎化すれば、地域共生社会の考え方に近いことが分かります。

以上のことから、やや強引な結び付け方ではありますが、高齢福祉分野における「地域」包括ケアシステムと、障害者施策の基本である「共生社会」を足し合わせたところに「地域共生社会」があるといえるでしょう。

図2：地域包括ケアシステム概念



出典：厚生労働省資料

図3：共生社会のイメージ



出典：内閣府資料

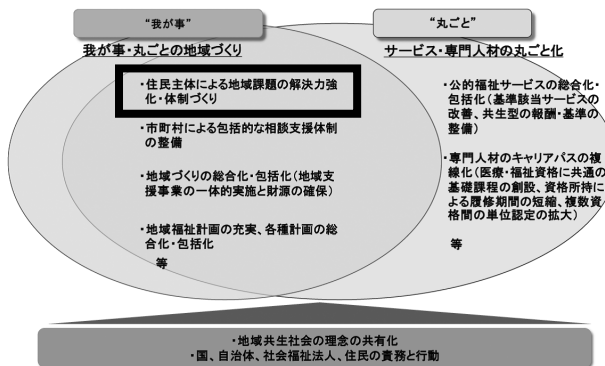
(我が事・丸ごとの概念整理)

次に、地域共生社会の説明で必ず出てくる「我が事・丸ごと」とは、どのような概念なのでしょう。国の資料では、さまざまな生活上の課題を抱えた人を「他人事」ではなく「我が事」として受け止める地域社会をつくる、これまでの「縦割り」的な福祉施策から脱却して「丸ごと」の支援を展開していく……などと解説されています。ただ、実働の第一線機関である市町村に引きつけた際に何が「我が事」や「丸ごと」に当たるのか、解説が十分とはいえません。おそらく、国の目線で概念が整理されていることが背景にあると思われます。

下図は「我が事・丸ごと」の全体像を開発する際に良く用いられるもので、読者の中にもご覧になった方がいると思います。

図4：「我が事・丸ごと」のイメージ

「地域共生社会」実現の全体像イメージ(たたき台)



出典：厚生労働省資料

この図で注目すべきは、「我が事」として整理されている各般の取組み部分です。よく見ると、真の意味で「我が事」なのは太枠で囲った「住民主体による地域課題の解決力強化・体制づくり」だけで、それ以外の取組みは市町村行政が「丸ごと」の視点で取り組まなければならない事項であることにお気づきになると思います。つまり、「我が事・丸ごと」というのはあくまで国からの見え方であって、市町村からは異なる景色が見えてくるということです。言い換えると、本来の「我が事」を実現するためには、市町村域における「丸ごと」を進めなければならない、ということになります。

たとえば、先述した祖父が脳梗塞、祖母が認知症、父は職を失い母は精神疾

患、子どもが2人いて1人は発達障害、残る1人は定型発達ではあるがヤングケアラー……という世帯に対し、「我が事」の発想で相談に乗ってくれている自治会長さんをイメージしてください。当然、これだけの状況ですから、仮に失業中の父親が役所に相談するにしても、何をどこから手を付けて良いのかわかりません。そこで、この状況を「我が事」として捉えてくれた自治会長さんが役所に付き添ってくれるとします。

ところが、役所の福祉部署がことごとく縦割りで、祖父母の課題は介護保険課と高齢福祉課、母の課題は障害福祉課と保健所、子どもの課題は子育て支援課と療育相談、父親の課題はハローワークといった具合に部署も場所もバラバラだとしたら、自治会長さんはどう思うでしょうか。そして、ほとんどの場合、「部署も場所もバラバラであるという事実」を知ること自体に大変な労力と時間を要するわけです。おそらく、この自治会長さんは次に同じようなケースがあっても、付添には消極的になると思われます。このように、先行して「丸ごと」が実現していないと、せっかく芽生えた「我が事」の機運を後退させてしまうことにもなるわけです。

市町村内における「我が事・丸ごと」の関係性

| | |
|-----------------------|---|
| 小 中 学 校 区 | <p>地域における住民主体の課題解決</p> <p>○住民に近い圏域で、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 制度や分野にとらわれない地域課題の把握 ・ 住民団体等によるインフォーマル活動への支援、 ・ 公的な相談支援機関へのつなぎや、課題の共有を担うコーディネート機能など地域課題の解決に向けた体制 |
| 市 町 村 | <p>包括的・総合的な相談支援体制の確立</p> <p>○相談者本人のみならず、育児、介護、障害、貧困など相談者が属する世帯全体の複合化、複雑化したニーズを的確に捉え、分野別の相談支援体制と連動して対応する体制</p> |

出典：厚生労働省資料

(市町村に求められる役割)

ここまで整理してきた地域共生社会（我が事・丸ごと）の基本的な考え方を踏まえた際に、市町村がすべきことは何でしょうか。厚生労働省が示す役割に加えて、筆者の課題意識も交えて大きく5点にまとめました。

地域共生社会の実現に向けて市町村に求められる主な役割

- 1 包括的な相談支援体制の整備
- 2 地域づくりの総合化・包括化（特に各制度の市町村事業を一体実施することなどを通じた「居場所」の設置と財源の確保）
- 3 住民主体による地域課題の解決力強化を目指した体制づくり
- 4 福祉分野間だけでなく、福祉以外の分野とのコラボレーション促進
- 5 地域共生社会関連の行政計画（特に地域福祉計画と関連諸計画）の総合化と内容の充実

「包括的な相談支援体制の整備」については、先述のとおり、地域住民が「我が事」として複合的生活課題を有する相談者に対応する際の受入れ体制として重要です。また、このことは役所内における複合的生活課題のワンストップ対応にも資する取組みとなるでしょう。

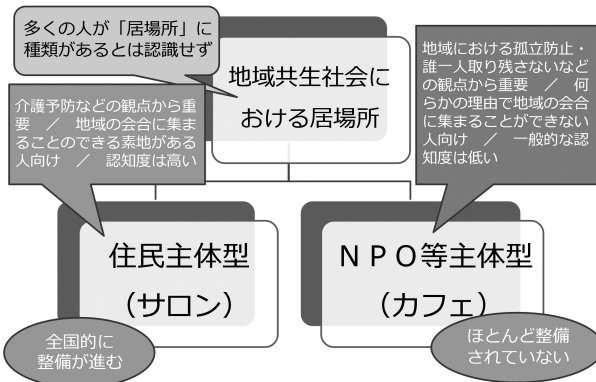
「地域づくりの総合化・包括化」については、次の「住民主体による地域課題の解決力強化を目指した体制づくり」と合わせて、地域共生社会の中核をなす取組みといえます。本稿では障害者を中心として取り上げますので、紙幅の関係から要点のみとしますが、いかに総合的な相談支援体制（寄り添い型の相談支援）を整備しても、「居場所」の整備や地域住民による課題解決力強化を図らなければ、結局は相談員が抱え込むこととなり、組織的にも属人的にも早期の限界を迎えます。よって、相談の出口戦略としても居場所や地域住民の相互支援力向上が不可欠です。市町村域全体に誰もが気軽に立ち寄ることができる「居場所」を整備しつつ、住民間相互支援の中で見つけた複合的生活課題については専門に対応できる総合的な相談体制を構築するというイメージです。また、各所に居場所があることで、配偶者を亡くした高齢者が地域とつながるきっかけにもなるでしょう。

ただし、その際に留意すべきことが2つあります。1つは、「居場所」の整備や住民間相互支援力の向上などの取組みは、あくまで住民主導ということ です。極論すれば、市町村は住民へ丁寧に説明・提案し、地元協議をお待ちして、住民がやると決めたら金を出しても口は出さない……くらいのスタンスが必要となります。間違っても、一般的な行政施策のように期限を区切って回答を求めたり、投入経費に対する成果を求めたりしてはなりません。

もう1つは、「居場所」には種類があり、住民主体の居場所だけでは不十分

である可能性が高いということです。これは決して地域住民が悪いということではなく、特に福祉サービスとつながっていない精神・発達障害のある人、いわゆる引きこもり状態の人、あるいは福祉的な支援に対して不信感を抱いている人などに対応できる「居場所」も不可欠なのです。こうした方々は障害者手帳を所持していませんし、利用者と支援者の関係性が固定しがちな福祉サービスの利用には後ろ向きなことが多いため、特別な手続きが不要で、かつ自身が能動的に利用することができる「居場所」（たとえば自由出入りができるカフェ）の存在が重要となります。他方で必要とする支援の内容は住民主体の居場所では対応困難なことから、カフェのような「居場所」については、NPO法人や社会福祉法人など専門的な支援が提供できる実施主体と連携して、市町村が意図的に整備する必要があります。

図5：「居場所」主催者による特徴の違い



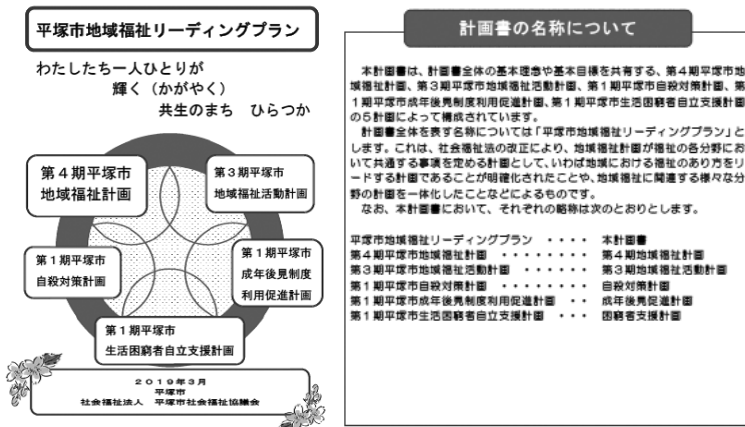
さらに、カフェ型の「居場所」については、高度な支援スキルを求められる割に公的なサービスとしては位置づけにくく、極めて運営が難しいという特徴があります。そのため、たとえば障害者総合支援法の地域生活支援センター事業や介護保険制度の一般介護予防事業、さらには子ども子育て支援法の地域子育て支援拠点事業などを柔軟に組み合わせることで、利用対象を問わずに利用を受け入れる体制と運営費のねん出を両立させる工夫が求められます。

「福祉分野間だけでなく、福祉以外の分野とのコラボレーション促進」についてはこの後で詳述しますが、何よりも重要なことは、地域共生社会の実現は福祉施策に限らず、地域のあり方そのものに強い影響を及ぼす考え方であり、全庁的に取り組むべき政策課題であることを、トップ層はもとより役所組織全

体が十分に理解することです。その意味で、地域共生社会の構築に向けた取り組みは、分野横断的な課題解決ができる市町村なのかどうかを測るバロメーターといえるかもしれません。

そして、ここまでにまとめた内容を行政計画として明確化するのが「地域共生社会関連の行政計画の総合化と内容の充実」となります。メインになるのは地域福祉計画となりますが、関連する分野として自殺対策、成年後見制度利用促進、生活困窮者自立支援、再犯防止といった計画に加え、市町村社会福祉協議会が策定する地域福祉活動計画も総合化した計画とすることで、総合的な政策推進の指針となるでしょう。筆者が勤務していた神奈川県平塚市では、地域福祉計画、自殺対策計画、成年後見制度利用促進計画、生活困窮者自立支援計画、地域福祉活動計画を一体的に策定しています。

神奈川県平塚市の「地域福祉リーディングプラン」



出典：神奈川県平塚市ホームページ

(地域共生社会と障害のある人の暮らし・制度面)

それでは、地域共生社会の構築は障害者の暮らしにどのような変化をもたらすのでしょうか。「我が事・丸ごと」の観点から見ていきましょう。

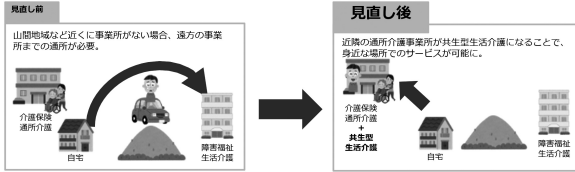
まず「丸ごと」の観点から重要なのは、2018年の障害者総合支援法、介護保険法の改正で制度化された「共生型類型」です。共生型類型とは、簡単にいうと障害福祉サービスの事業所が介護保険サービスを併設しやすくなる仕組みのことです。もちろん、逆のパターンも認められます。それまで富山県が特区で展開していた「富山型デイサービス」を全国共通の制度としたものです。従来

3. 地域共生社会と障害のある人の暮らし

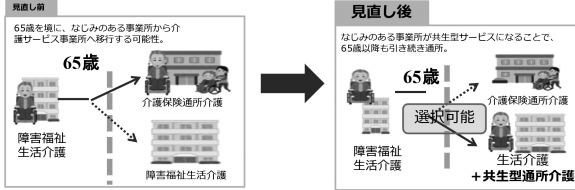
は法律が異なるサービスを併設する条件が大変に厳しく、同一事業所で障害者サービスと高齢者サービスを同時に提供することは困難でしたが、共生型類型が制度されたことによりハードルが低くなりました。

図6：共生型類型のイメージ

★ 介護サービス事業所が共生型障害福祉サービスの指定を受ける場合



◆ 障害福祉サービス事業所が共生型介護サービスの指定を受ける場合



出典：厚生労働省資料

なお、共生型類型が適用されるサービスは表2のとおりです。

表2：共生型類型が適用されるサービス

| 障 害 → 介 護 | 介 護 → 障 害 |
|-------------------------------|---|
| 居宅介護・重度訪問介護 → 訪問介護（ホームヘルプ） | 訪問介護（ホームヘルプ） → 居宅介護・重度訪問介護 |
| 生活介護 → 通所介護（デイサービス） | 通所介護（デイサービス） → 生活介護 |
| 短期入所 → 短期入所生活介護（ショートステイ） | 短期入所生活介護（ショートステイ） → 短期入所 |
| | 小規模多機能型居宅介護 → 居宅介護・重度訪問介護・生活介護・ 短期入所・自立訓練・児童発達支援・ 放課後等デイサービス |

共生型類型を活用することにより、介護保険該当となった障害者が長く関わってきた事業所を継続的に利用できるメリットがあるだけでなく、いわゆる「8050」世帯への支援としても活用が期待されます。たとえば、父親が亡く

なって80歳代の母親と50歳代の重度障害者が二人で暮らしている世帯は決して珍しくありませんが、母親が要介護状態や認知症となり、介護保険のデイサービスを利用することとなったケースを想像してください。障害者本人は重度障害ですから生活介護を利用しており、これまでは朝夕の送迎時を母親が対応していました。ところが、その母親が介護保険デイサービスを利用することになるわけですから、障害者本人の送迎対応は難しくなります。それどころか、介護保険デイサービスの送迎が生活介護の送迎よりも早い（夕方の送りは遅い）可能性も十分に考えられるわけです。どうすれば良いでしょうか。

こうしたケースで、仮にどちらかの事業所が共生型類型を実施すれば、親子で同じ事業所を利用することが可能となります。送迎も同時になりますから、後は朝と夕方の家庭内支援をヘルパーサービスで支援すれば当面の生活は維持できることとなります。もちろん、機械的に親子を同じ事業所へ通わせるわけにはいきませんから、あくまで本人の意思を尊重する必要がありますが、制度的に対応できる体制を整えておくことは重要です。

ただし、共生型類型については全国的に広がっているとは言いがたい状況です。2020年11月時点で、全国43,000以上の障害福祉サービス事業所がある中で、わずか107件の請求しかなく、その多くは「富山型デイサービス」から転換した富山県の事業所となっています。これは、共生型類型の報酬が低く抑えられていること、市町村において共生型類型の活用方法に関する検討が進んでいないことなどが背景にあると考えられます。また、多くの市町村で障害福祉と介護保険の担当部署が異なることから、役所内での検討が進みにくい構造的な課題もあるでしょう。ただ、今後の社会情勢を考えると共生型類型の整備は不可欠ですから、できるだけ早く検討を進めることが期待されます。

（地域共生社会と障害のある人の暮らし・まちづくり面）

次に「我が事」の観点ですが、この部分については障害者あるいは障害福祉サービスが大きな力になる可能性を秘めています。

地域共生社会の構築においてポイントとなるのが、「誰もが役割を持てる」「支え手（働き手）の創出」「地域資源の有効活用」といった視点です。これは、障害があっても自分の力を発揮できるように支援するという切り口としても重要ですが、着実に少子高齢人口減少の状況が進展する中で、障害者も地域社会における重要な「戦力」あるいは「支え手」として地域づくりに参画するという切り口としても重要となります。これまで、ややもすると障害者は一方

的にサービスを利用するだけの「受け手」と考えられがちでしたが、決してそのようなことはなく、適切な支援があれば十分に地域の「支え手」として存在感を示すことができるのです。

ただし、そのためには障害福祉サービス事業所の積極的な意識転換が欠かせません。確かに事業所を利用する障害者が「利用者」「サービスの受け手」であることは事実で、利用者の安全確保は最優先となりますが、その上でどうすれば障害者が地域づくりに参画することができるのかを考える必要があります。

ここで、愛知県蒲郡市にある（福）楽笑の事例を紹介します。楽笑は蒲郡市内でも古い漁港を望む三谷地区を中心に障害福祉サービスを展開していますが、5年ほど前に新しい事業所を整備しようと地元の地縁組織へ相談したところ、思いがけない反対に遭いました。そこで理事長の小田氏が事情を聞いたところ、障害者支援を否定はしないが、三谷地区全体が少子高齢化で漁港も維持できず大変な状況にある中で障害者支援だけを打ち出されても理解は得られないという意見が聞かれました。

理事長の小田氏は三谷出身だったこともあり、この発言を受けて楽笑は大きく法人としてのスタンスを変えることとなります。そのポイントは次の3点です。

(1) 「福祉」を中心に考えるのではなく、「地域」を中心に考える

これは障害者ができる仕事、できそうな仕事を探すのではなく、地域の困りごとの解決を担うという発想に切り替えたことを意味します。

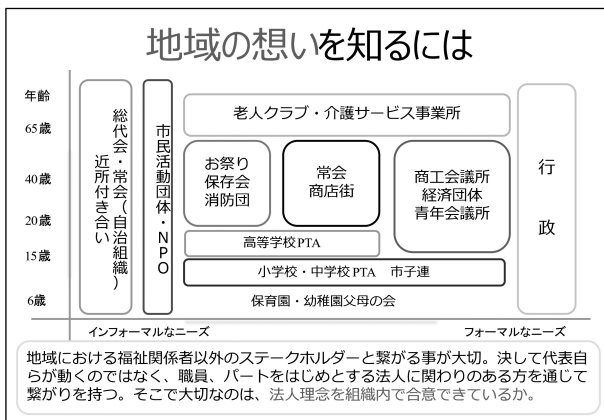
(2) 地域住民や他分野（非福祉分野）の関係者から意見を聞く

これは地域を中心に考える際には欠かせない視点で、意見を聞くことにより地域ニーズが見え、背景と目的を明確にして相手に伝えることが共感を生み、「我が事」として主体性の醸成につながることを意味します。

(3) 「地域共生社会」という言葉を明確にする

これは法人理念のあり方にも関係することですが、「地域」とはどこを指すのか、「共生」とは誰と共に生きることを指すのか、「社会」として目指すべきところは何を指すのかを明確にすることを意味します。

図7：連携すべき地域の関係団体イメージ



出典：(福)楽笑・小田理事長資料

こうした考え方に基づいて地域ニーズを聞き、楽笑を利用する障害者とともに課題の解決を担えないかと検討した結果、たとえば地域の高齢者が地域イベントへ出店する際の会場を提供するだけでなく、力仕事を楽笑の利用者が担当する取組みが実現しました。これにより、地域の高齢者は出店の設営を手伝ってくれるメンバーとして障害者を迎え入れ、障害者側も「必要とされること」により自己肯定感が向上し、通う、働くという動機付けになっています。そして、出店者の負担が減ることでイベントが安定して継続され、結果として地域の介護予防や生きがいづくりに繋がり、障害者が地域で暮らす社会的価値にもつながりました。

あるいは、部活動がない日の放課後の「居場所」を目的とした共生型子ども食堂（誰でも食堂）も開催しています。これは楽笑が運営するカフェが会場で、放課後等デイサービス通う子どもたちも一緒に参加しています。これにより、子どもたちのコミュニティが確立されつつあり、障害のあるなしに関係なく、子どもから大人までの交流がはじまり、多様性を学ぶ拠点となっています。

地域には無数の構成要素があり、それらを掛け合わせることで、関わる構成要素が増え、大きな波及効果が生まれることがお分かりいただけると思います。そして、楽笑の活動が大きく変わり、障害のある人が地域の中で存在感を發揮するようになったのは、三谷地域を中心に据えたからです。これは、障害者支援という「課題縁」が強い社会福祉法人（楽笑）が、三谷地域という「地縁」に着目したということなのですが、当然ながらこうした考え方は障害者支援に

限ったことではなく、高齢者介護の分野でも、福祉以外の環境分野や農林水産分野などでも同じことがいえます。

(改めて、市町村に求められる役割)

地域共生社会に関わる組織を大きく2つに分けると、地域の課題にきめ細かく気づくことができ、実働する人材も豊富な地域組織（地縁組織）と、特定の課題を解決するため、思いを共有する人が集まって組織化されたNPO法人や社会福祉法人などの組織（課題縁組織）となります。地縁組織は地域課題を的確に把握できますが、その課題を解決するためのノウハウやソリューションを有しているとは限らず、一般的に事務局機能も十分ではありません。他方、課題縁組織は課題解決のノウハウやソリューション、事務局機能に優れますが、地縁は弱いので細かい地域課題までは把握できていないケースが多くなります。つまり、この2つの組織は相互補完関係にあるのですが、残念ながら同じ地域に存在していながら、普段は分離式ドレッシングのように距離が離れています。

ここで、分離式ドレッシングを良く振って、課題縁組織の側から地域課題へアプローチするように働きかける役割こそが、市町村に求められるわけです。高齢者福祉の分野では、地域包括ケアシステムの構築で重要とされる「体制整備事業」という事業があり、その中に「第1層・第2層コーディネーター」が位置づけられています。とりわけ第1層コーディネーターの役割が上記の位置づけと合致します。つまり、先行分野とお手本はあるわけで、あとはやるだけです。

本稿をお読みいただいた皆さまが、地域共生社会の実現に向けたトップランナーになっていただけることを期待しております。

以上

子育て家族のための切れ目ないケアシステムの構築に向けて ～「子育て世代包括支援センター」を中心とした、子育て支援体制の展望～

恵泉女学園大学 人間社会学部 国際社会学科 教授

高橋 睦子

【プロフィール】高橋 睦子

京都市出身。大阪外国語大学（現・大阪大学）デンマーク語科卒、外務省勤務（1985-90年、専門職員、本省勤務および在フィンランド共和国日本大使館書記官）の後に研究者へ転身。フィンランド国立タンペレ大学で日本人として初めて博士号を取得。宮崎国際大学比較文化学部（1996-2000年）、島根県立大学総合政策学部（2000-2006年）、吉備国際大学（2006-2022年 保健医療福祉学部・大学院社会福祉学研究科教授）勤務。専門は福祉政策論、福祉社会学。30年以上フィンランドの福祉・家族政策を研究し、妊娠初期からすべての親子を切れ目なく支える「ネウボラ」（フィンランド語で「相談の場」と、対人支援の技法「早期ダイアログ」を国内に初めて本格的に紹介。2016年度厚生労働省子ども・子育て支援推進調査研究事業における「子育て世代包括支援センター業務ガイドライン案」検討委員会座長。

主な著書等：

『離別後の家族関係を問い直す』（共編著、法律文化社 2016年）、『ネウボラ フィンランドの出産・子育て支援』（かがわ出版 2015年）、『あなたの心配ごとを話しましょう 響きあう対話の世界へ』（T. E. アンキルほか著、訳書、日本評論社 2018年）、『DV虐待 加害者の実体を知る』（L. バンクロフト著、監訳、明石書店 2008年）

はじめに

日本のならわしでは出産や子育てについて妊産婦の実家が無償のサポートを担ってきたが、里帰り出産そのものが減り続けていながらも、実家に替わるサポートの仕組みが構築されないまま長い年月が過ぎてきた。コロナ禍が続く昨今、実家を頼ることはさらに難しく、孤立・孤独、経済的困窮、メンタルヘルスなど、妊産婦や乳幼児の暮らしはさまざまにリスクと隣り合わせである。

近年の子育て支援政策の動きとして、子育て世代包括支援センター（以下「センター」）が母子保健法（2016年改正）によって設置運営について市町村自治体の努力義務になり、2021年4月時点で全国1,603市町村（2,451箇所）に設置されている。このセンターは次のような目的を持つ。

「主に妊産婦及び乳幼児の実情を把握し、妊娠・出産・子育てに関する各種の相談に応じ、必要に応じて支援プランの策定や、地域の保健医療又は福祉に関する機関との連絡調整を行い、母子保健施策と子育て支援施策との一体的な提供を通じて、妊産婦及び乳幼児の健康の保持及び増進に関する包括的な支援を行うことにより、もって地域の特性に応じた妊娠期から子育て期にわたる切れ目のない支援を提供する体制を構築することを目的とする。」(雇児発0331第5号)

以下では、このセンターの特性と課題を再確認し、子育て支援体制の展望について検討する。特に、妊娠期からの関わり、切れ目のない支援、ポピュレーション・アプローチ、支援プランおよびネウボラといったキーワードに注目する。

1. 妊娠期からの関わり (受胎からの1000日)

子育て支援は産後から始まるかのように考えられがちであるが、産前・妊娠期からの関わりがこのセンターの特徴の一つである。ユニセフや世界保健機関は「受胎からの1000日 (The First 1000 Days)」がヒトの成長、発達、健康にとって決定的に重要な時期だと指摘している。乳幼児精神保健の知見によれば、妊娠期から子どもが2歳に達するまでの時期、子どもの脳神経の発達は顕著であり、親子の愛着関係や子どもの発達が安定的であるかどうかは、その子の社会性やメンタルヘルス面での健康を左右し、成人期を含む長期的な視点での健康リスクにも影響する。

「受胎からの1000日」は開発国では乳児・周産期死亡率を下げるために妊産婦や胎児・乳児の栄養状態や医療サービスの改善の必要性を指摘するスローガンである。日本を含む先進国において「受胎からの1000日」は、栄養面だけでなく、乳幼児の健全な発達にとって不可欠な安定的な愛着や親子の関係性の重要性についての注意喚起である。妊娠・出産・子育て(家族の養育機能)を個別の家族や個人の自己責任にのみ帰するのではなく、社会の仕組みによって補完することは各国共有の政策課題である。

日本ではセンターが妊娠期から継続して状況把握し、医療とともに生活・社会・心理等の諸側面について包括的なサポートや支援へとつなぎ、親子が心身ともに健康で健全な関係性を育むことを目指している。センターは、予防的な

4. 子育て家族のための切れ目ないケアシステムの構築に向けて

子育て支援の体制として、子育て家族にとっての転ばぬ先の杖となることが期待されている。

2. 切れ目のない支援

支援やケアの供給サイドでは役割分担や専門性の探求と深化が進む一方、連携についても長年にわたり議論されてきた。医療、保健、福祉、心理、リハビリなどにおいて連携という言葉が聞かれない日はないであろう。連携は部署ごとの縦割りから弊害が生じうる制度的な課題とリスクへの対応である。この意味で、「切れ目のない支援」は支援（供給サイド）に生じうる「切れ目」についての問題提起である。では、連携について専ら支援サイドの課題として捉え、関係の部署・担当者間の情報共有を十分に行い各自の役割を果たしていれば「切れ目のない支援」なのだろうか。

利用者にとって「切れ目のない支援」とはなんだろうか。利用者の目線で支援を見直すこと自体、従来の支援（供給サイド）の連携の議論では大きな関心は寄せられてこなかった。利用者が支援の切れ目に直面するのは、複数の支援者たちの活動や言動が整合性を欠いている状況だけではなく、具体的に誰に相談すればよいのか分からない状況である。利用者が気がかりや不安を支援者に打ち明けられるかどうかは、自分の担当（責任者）が誰なのか具体的に分かっているかどうか、面談の時間や場所が確保されかつ相談内容についてのプライバシーが守られるかどうか、といったことにも左右されやすい。

相談窓口の開設と地域社会への周知はセンターの活動の第一歩であるが、利用者にとっては担当者が頻繁に交代しないこともセンターの敷居の低さにつながる。利用者がセンターの「切れ目のない支援」を実感しやすい要因が「担当者の継続性」であるならば、「切れ目のない支援」について支援者間の連携として捉える支援サイドの観点や理解とは必ずしも一致しない可能性がある。

日本では妊娠期や乳幼児期について医療的な健康管理とケアに重点が置かれてきた。このため、母親本人が「自分の担当者（責任者）」だと最も認識しやすいのは、かかりつけの産科医や小児科医になりがちである。かかりつけの医師による妊産婦と胎児や乳児の健康管理が整備されている今日の医療体制は、乳児・周産期死亡率の低さで世界最高の水準に到達している。しかし、診察や定期検診では医療以外の気がかりや不安を患者（利用者本人）が語れる余地はほぼ無い。医療からはみ出る暮らし（収入や住まい）やパートナー（子の父親）とのカップル関係についての心配事や不安について、支援者が利用者と言

語化を促す機会はこれまでは限定的であった。センターの主な機能は、利用者本人や親子の生活の実情を把握し続け、医療ケアだけでなく包括的な支援のための連絡調整を行うことである。

「支援の切れ目」に関心を向けることは、「ひと（人）つながり」の関係性が現場で形成できるかどうかをも問うことにつながる。現場とは実際に人と人が出会い、一コロナ禍でのオンライン対応を含め一関わる時間と場である。支援者が利用者への状況把握や情報提供を行っているとき、同時に、利用者は支援者を観察しつつ気がかりを語ろうかどうか思案している。「切れ目のない支援」は支援者サイドだけの連携の課題にとどまらない。むしろ、利用者（当事者・本人）目線から支援のありようを再点検する可能性を示唆している。利用者は、現場の光景や支援者とのやりとりをどのように受けとめているのだろうか、信頼できそうだと思う安心を感じられているのだろうか。客観的には瑣末で支援者から見れば取るに足らない、あるいは問題はないと思われる時でも、本人（妊婦・親たち）の胸中では不安が増幅されつつあるかもしれない。また逆の状況もありうる。

3. ポピュレーション・アプローチとリスクの捉え方

センターでは「妊娠期からの切れ目のない支援」への導入として、母子健康手帳交付時の妊婦への全数面接を行い、さらに利用者の状況に応じて支援プランを作成し必要な支援を行う。ポピュレーション・アプローチによって、全ての妊産婦（親子）を個別に継続的に把握することはセンターの特徴であり、従来のハイリスク・アプローチとはリスクの捉え方において決定的な相違がある。妊娠期の親教室や乳幼児の集団健診はすでに全国的に定着しているが、個別に子育て家族について医療面だけでなく暮らしの実情を継続して把握する活動はセンターを通じて整備が進められている。従来の母子保健におけるポピュレーション・アプローチは、主に集団の枠組みを前提としてきた。センターはすべての親子や子育て家族についての個別のモニタリングを継続的に行うことで、ポピュレーション・アプローチの精度を高めようとしている。

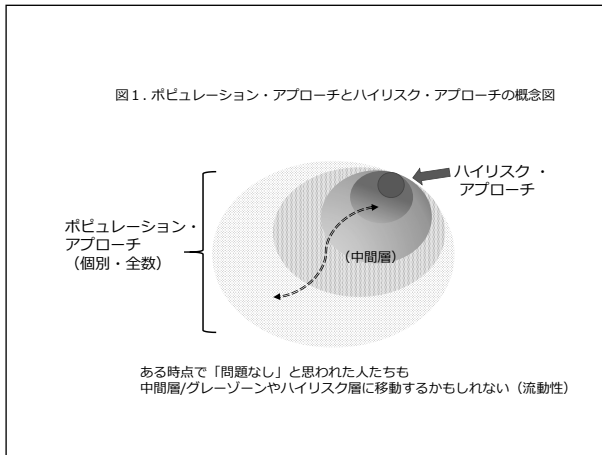
経済面での不安定さ、複雑な家族構成、親の知的・精神的障害などのハイリスク要因から子育ての困難が予測され、妊娠中に支援が必要と認められれば「特定妊婦」とされる。また、虐待被害への対応や子どもの保護のために、要保護児童対策地域協議会（要体協）が関係機関の連携を図る。ハイリスク・アプローチでは専門職（支援者）が問題や危機を特定することを出発点とし、親

4. 子育て家族のための切れ目ないケアシステムの構築に向けて

子の生命を守るために専門家による危険や問題の焦点化が優先され、しばしば、緊急の救済のために支援者のイニシアティブでの強い介入にならざるを得ない。

これに対してセンターは、重大な危機や困難がハイリスクとして支援者によって「特定」された後の介入ではなく、妊産婦や親子の状況の変化を継続して把握することで早期に支援につなぎ、問題の複雑化や重篤化を防ぐことである。センターはある時点での危機や危険の程度や有無にのみ注目するのではなく、親子の暮らしは常に流動的で変化し続けていることを念頭におく（図1参照）。

＜図1. ポピュレーション・アプローチとハイリスク・アプローチの概念図＞



リスクとは近未来に顕在化する問題や危機の要因が潜在している状態であり、ハイリスクと特定されていない状況にもリスク要因はある。ハイリスクは火を見るよりも明らかな重大な危険や困難であり直ちに介入的な支援が必要であるが、低リスクも放置され続ければハイリスクにつながるおそれがある。センターは、従来のハイリスク・アプローチに基く危機回避に特化した介入から、中間層で点滅する低リスクに対する感知力を高めることを目指している。ある時点で問題なしと支援者が判断しても、その後の何れかの時点で中間層やハイリスクに近い状況へと変化するかもしれない。この意味で、支援者の断定や思い込みそのものもリスクである。

妊娠期から乳幼児期にかけての比較的長い期間において、程度の差こそあれさまざまな波紋や躓きを経験しない親子はいない。しかし、そうした親子（センターの利用者たち）の大半は、ハイリスクや他者による支援の必要性につい

て他人事と思いがちで、自分の困り事や不安を支援者に積極的に打ち明けようとはしないかもしれない。順調でない事実を他者に知られること、そして身内以外の第三者によるサポートやケアが必要になっていることには、スティグマ（恥・後ろめたさ）がつかまとう。センターでは、利用者にとって相談しやすい環境を整え、利用者が支援者に対して信頼を寄せることのできる関係性を培うことが重要である。

関係性や信頼といったキーワードは、従来の医療モデル（健康維持や疾病予防）の母子保健ではほとんど支援者の意識には上ってこなかった。妊産婦や親子は集団として検診やアセスメントの「対象」とされ、問診票や調査票の質問に答えることが求められてきた。こうした場面でのやり取りは一方向になりがちである。センターのポピュレーション・アプローチは個別であり、利用者が自分の心身の健康状態、子育てや暮らし・家族関係の気がかりについて支援者に相談できるよう、双方向の対話が成立することが期待されている。

4. 支援プラン

センターでは利用者が支援を必要とする状況において「支援プラン」を策定する。特段サポートを必要とせず親たちだけで子育てができる状況には「セルフプラン」で先の予定や見通しを確認すれば十分であるが、支援プランは、潜在しているリスク要因を察知し対応することで問題の悪化や複雑化を防止するためのものである。例えば、他所から転入してきたばかりで地域とのつながりが無いか非常に薄い場合、孤立を深め疲弊しきってしまう前にサポートのネットワークに繋がることができれば、ハイリスクの状況を回避できる可能性が高い。同様のことは、パートナーが仕事で忙殺されがちで子育てを母親がほぼ一人で担わなければならない状況にも当てはまる。1日のほとんどを乳幼児と二人だけで過ごす状況が続いているのであれば孤立と疲弊のリスクが予測され、支援プランを作成することになる。支援者は支援プランの作成開始から継続して利用者の「その後」を把握し、支援プランの改訂を重ねサポートし、ハイリスク化への早期支援をすることになる。（図2参照）

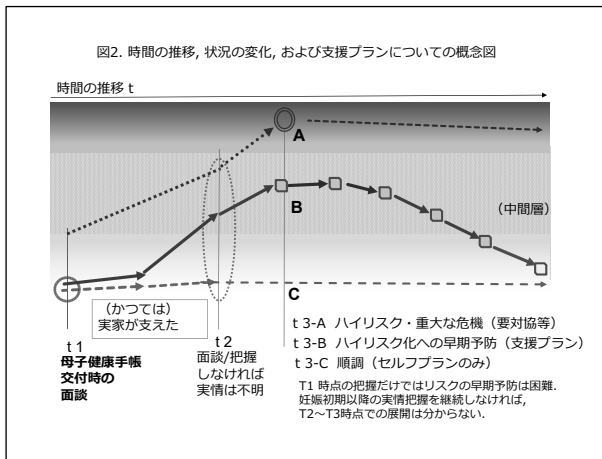
センターの支援プランは、高齢者等に関する地域包括支援のケアプラン（個別支援計画）とは根本的に異なる。高齢者等のためのケアプランは、公的介護保険制度における要支援・要介護度の認定に基いて選定したケアやサービスの実施計画書であり、介護予防、居宅介護、施設介護それぞれについて担当のケアマネージャーが作成する。公的介護保険では多種多様な支援・ケアが整備さ

4. 子育て家族のための切れ目ないケアシステムの構築に向けて

れているのに対し、センターは地域保健や福祉など関係機関の連絡調整が主な役割であり、センター独自の支援メニューは限定的なものに留まる。実際、自治体のサポートの軸は、医療（定期健診や予防接種など）と地域子育て支援事業（親子サロンや地域の子育て支援センターなど）である。

支援プランは、低リスクを含む中間層を念頭に、利用者本人が妊娠・出産や子育てに関するさまざまな課題を乗り越えていけるよう、利用者と支援者の共同作業（対話）によって作成されることが多い。現在の状況とこれからの展望について、支援者は利用者の今の思いを傾聴しつつ、1か月や数か月先（近未来）にはどのような状況になっていきたいかを利用者自身の言葉で語れるよう、利用者の強みを引き出す対話（早期ダイアログ）は、利用者と支援者の信頼関係を醸成する上でも有用である。

<図2. 継続的な実情把握と支援プランについての概念図>



5. ネウボラ

センターの形成過程では、フィンランドのネウボラという子育て家族への支援の仕組みが参考にされた。国内で「妊娠・出産包括支援」が少子化危機対策としての政策議論で構想され2014年にモデル事業（産前・産後サポート、産後ケア、妊婦全数面接、母子保健コーディネーター導入など）が創設された際にネウボラの情報が参照され、2016年からセンターの全国展開が進む中で、一部の自治体はネウボラの名称を冠する部署（ネウボラ推進課など）を設置してセンター事業に取り組んでいる。センターは日本政府の政策であり厚生労働省は

日本版ネウボラに直接には言及しない。それでも、地方自治体がセンターを地元地域に導入し展開する際に、主に市町村の首長や県知事のイニシアティブで自治体版ネウボラの名称が使われていることがある。

フィンランドのネウボラは法律で設置と運営が市町村に義務付けられ（努力義務ではなく必置）、母子保健と社会福祉に大別される。妊娠初期から就学前まで個別の妊産婦や親子の歩みに同一のネウボラ保健師が伴走する母子保健の出産・子どもネウボラと、未成年者（18歳未満）のいる家族について課題やリスクが把握された際にソーシャルワーカーと心理職が支援を担う社会福祉の家族ネウボラがある。

また、近年、都市部では「ファミリーセンター」モデルによって、母子保健（全数対応）と社会福祉（リスク対応）のネウボラの物理的な距離を縮め、若者支援や図書館サービスとも連結することが増えている。多機能サービスセンターとして合体することで、特定の支援についてのスティグマを低減し、支援者にとっても部署間の連絡調整をしやすくなっている。ネウボラの新たな展開としてのファミリーセンターは、切れ目のない支援にとって環境を整えることの重要性を示唆している。

日本でのネウボラへの関心は、母子保健としての「出産・子どもネウボラ」に集中しがちである。日本の母子保健の観点からフィンランドのネウボラの一部が切り取られてきたようだ。ネウボラ保健師が交替せずに利用者に伴走する仕組みには多くのメリットがあるが、フィンランドのネウボラは母子保健だけではない。利用者にとって一層身近な存在になってより良い支援を行えるよう、フィンランドでも新しい取り組みが続いている。公共交通機関のターミナル駅やショッピングモールなどに隣接するファミリーセンターは、利用者への接近（アウトリーチ）と利用者の心理的なバリアの払拭との組み合わせである。

日本ではセンターとほぼ同時期に市町村子育て家庭総合支援拠点（以下「支援拠点」）が導入され、特定の家庭への支援と多職種連携を推進する制度展開がみられる。支援拠点は「児童虐待防止対策総合強化プラン」（2018年）において2022年度までの全国展開が目指されている。児童虐待の相談件数が増え続け社会の関心も高まる中で、支援拠点はセンターと児童相談所の中間にあって、コミュニティ・ソーシャルワークとして要支援・要保護児童への支援を主要な業務としている。

要支援・要保護児童についての情報把握のタイミングでは、センターは妊娠の届出時が多く、支援拠点では保育園・幼稚園・学校等からの情報提供が主で

4. 子育て家族のための切れ目ないケアシステムの構築に向けて

ある（厚生労働省調査、2018年7月）。センターと支援拠点の全国展開に目処が立った段階で両者の特色を確認し機能をさらに高めていく際、多機能サービスセンターとしてのフィンランドの最新のネウボラ・モデル（ファミリーセンター）との比較検討が役立つ可能性がある。

6. センターの課題とこれから

全国展開については、2017年4月時点の525市区町村1,106箇所から2021年4月時点では1,603市町村（2,451箇所）へと着実に増えている。全国1,724の市区町村全てにはまだ至っていないが、都市部を中心にすでにセンターが設置運営されている。センターの設置運営をきっかけに、これまでの業務との違いを確認することが必要である。「妊娠期から子育て期にわたる切れ目のない支援」とはシンプルな文言であっても、従来からの母子保健だけでは実現は困難である。支援サイドの連携だけでなく、利用者の目線でセンターの業務を再点検することで、支援の切れ目とは何であるのかを多角的に問わなければならない。

地域保健がこれまでどのように妊産婦や乳幼児の状況を把握してきたのか、全国的にはばらつきがある。母子保健が産科・小児科医療の補佐的な役割に留まりがちであった地域では、センターが母子等の実情を継続して把握することは容易ではない。母子健康手帳交付時に母子保健の専門家が個別に面談することについては、センターの全国展開とともに定着しつつあるが、その後は産後までその妊婦や乳児の実情を必ずしも把握できていない実態もある。妊娠中後期の関わり方は工夫が続いており、妊娠32週頃の妊婦訪問を育児パッケージと組み合わせて実施している自治体や、保健師と助産師のチームで妊婦訪問を行っている自治体もある。

ハイリスク・アプローチを主流としてきた支援の在り方を一夜にして変えることは難しいが、中間層（低リスク）の状況を個別に継続して把握することでハイリスク化（ハイリスク群への移動）の防止に一定の効果が期待できる。中間層についてのモニタリングを二の次にしたままハイリスクに焦点化するだけでは、中間層の動きは把握できず、適切なタイミングで適切な支援につなげていけばハイリスク化せずに済む状況を見逃すことになりかねない。支援の人員が決して潤沢ではないことが多くの自治体の現状であるからこそ、低リスクを看過しない予防的な支援は、ハイリスク（スティグマや不信に起因する支援拒否を含む）を増やさないための現実的な選択肢の一つでありうる。

文 献

- T. E. アーンキル・E. エリクソン (2018) 『あなたの心配ごとを話しましょう - 響きあう対話の世界へ』 日本評論社
- 厚生労働省 (2017) 「子育て世代包括支援センターの設置運営について (通知)」 雇発0331第5号 (平成29年3月31日)
https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tc2680&dataType=1&pageNo=1 (2021年12月5日閲覧)
- 厚生労働省子ども家庭局 (2018) 「市町村・都道府県における子ども家庭総合支援体制の整備に関する取組状況について (追加資料)」 (平成30年10月)
<https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000365204.pdf> (2021年12月5日閲覧)
- 高橋睦子 (2020) 「ネウボラという取り組み-フィンランドにおける対話による支援」『こころの科学増刊 子ども虐待を考えるために知っておくべきこと』 52-59頁

芦屋市における地域共生社会の実現に向けた地域づくりの取組

～多様な主体との協働を目指して～

芦屋市福祉部 主幹・地域共生推進担当課長

吉 川 里 香

【プロフィール】 吉 川 里 香

1998年芦屋市役所入庁。

2018年より現職。

保健師。

兵庫県芦屋市では、「地域共生社会」の実現に向け「Ⅰ：行政庁内及び各分野の相談支援機関の連携の推進」「Ⅱ：地域住民や地域活動に取り組む企業・団体等との協働による地域づくり」に取り組んできた。この取組は、重層的支援体制整備事業における「相談支援」「参加支援」「地域づくり」の3つの支援を推進するための本市の施策の基盤となっている。本稿では、「Ⅱ：地域住民や地域活動に取り組む企業・団体等との協働による地域づくり」を中心に、様々な困難を抱える人も地域から孤立することなく、つながりを持ちながらその人らしい暮らしを送ることができる地域づくりに向けた、多様な主体との協働の取組について述べたい。

芦屋市の概要

芦屋市は兵庫県の南東部、大阪と神戸のほぼ中央部に位置し、面積18.57平方キロメートル、東西約2.5km、南北約9.6kmと南北に細長く、南に大阪湾を臨み、北には緑豊かな六甲の山々が連なり、気候温和な自然環境と便利な交通環境など、生活条件に恵まれた住宅都市である。

総人口は令和3年10月31日現在95,383人、そのうち65歳以上の高齢者人口は28,134人、高齢化率は29.5%である。

地域住民との協働～「地域発信型ネットワーク」による地域づくり

「地域住民との協働」は平成12年に開始した、高齢者を支援するための情報交換やサービス調整等を行う「地域ケア体制」の組織化が端緒となっている。

その後「情報交換・共有型」から「目標指向型」への転換、対象者を高齢者のみから全世代、全分野へ拡充、それに伴い事務局機能を地域包括支援センターから芦屋市社会福祉協議会（以下、市社協）へ移行する等を経て、現在は自治会や地区福祉委員会などの地域に根差した組織や、ボランティア活動団体等と福祉専門職が連携し、それぞれの強みを生かして地域の課題を解決することを目的とした「地域発信型ネットワーク」の仕組みに発展している。

「地域発信型ネットワーク」は、小学校区域での活動を行う「小地域福祉ブロック会議」から、芦屋市全体における地域福祉の推進を検討する「地域福祉推進協議会」まで、ボトムアップ型の4つの協議体で構成され、地域課題や行政・専門職が抱えている課題を共有し、連携によって解決に結びつけられるような活動への展開を目指している。

コロナ禍においては、大勢が集まる協議の場を運営することが困難であったが、地域住民からの「外出自粛や食事が開催できない等により、これまでのような日常の交流がなくなったことで、日々の見守りができず困っている、見守りにも工夫が必要」との声から、改めて「見守り」の重要性を共有した。その後、地域住民の気づきを見守りにつなげるための具体策を、住民の代表と福祉専門職、市職員で検討し、見守りのポイントと相談先をまとめた『「気づき」のポイントチェックシート』を作成した。このシートには相談先が分からない際の相談窓口として、本市が包括的相談支援の施策の一つとして設置している「総合相談窓口（福祉なんでも相談）」を記することで、「相談先に迷わなくて助かる」との意見を聞いている。

地域発信型ネットワークの会議は、市社協が事務局として運営しているが、地域づくりは地域住民が主体であることを共通の認識とし、地域住民が感じている課題や解決したい事柄を協議の中心にするため、企画や準備から地域活動者等と取り組むよう工夫している。また、地域づくりの中核的役割を担う福祉専門職として、生活支援コーディネーター、地域包括支援センター等も準備段階から参画することで、地域住民と専門職の協働の促進にも努めている。

近年のネットワーク会議では「高齢者の見守り」や「認知症」などの福祉的課題から「防災に強いまちづくり」や「若い世代に地域に関心をもってもらいたい」といったまちづくりや全世代に渡る課題が取り上げられることもある。福祉からまちづくりへと地域住民の関心ごとや課題が多岐にわたることから、これまで以上に多様な分野との連携や協働が求められている。現在は、参加者の拡充や会議の運営等について検討を進めており、今後は福祉分野を超えた取

組も見据え、様々な人が集まり、話ができるプラットフォーム化と話し合いから生まれる活動の実践に向けた組織化を目指していきたい。

企業・団体等との協働～「こえる場！」による地域づくり

「こえる場！」は、地域活動に取り組む企業・団体等と芦屋市がつながり「健康増進」「高齢者の社会参加」「全世代交流」に取り組むために様々なアイデアを実現する場として誕生した。これは本市が策定した行政改革（平成29年度～令2年度）を推進する「全世代交流」「健康増進施策の推進・高齢者の社会参加」のプロジェクト・チームの活動の一環として開始し、鉄道事業者、金融機関や大学等約40の民間企業・団体等と行政庁内7部15課の職員による協働の取組となった。また、行政改革と同時期に改正された社会福祉法における「地域福祉の推進」として法第4条に記されている「地域住民等」の範囲を企業やNPO、地域で活動している団体に広げて考え、地域福祉推進の主体と捉えたことも背景となっている。

「こえる場！」の取組は、企業・団体等との業務上の関係性を超えて、市職員が連携・協働してみたいと考える企業等へのインタビューによる情報収集から始まった。その後情報共有・意見交換の場を経て、企業や団体をもつ強みや資源を生かして連携することによって、様々な活動の活性化や課題解決に向け、子育て支援や多世代交流、居場所づくりにつながる取組の実践に至っている。このことは、行政や地域の課題解決だけではなく、企業・団体等が感じている課題や困りごとの解決にももつながっており、相互に協働する価値の創出につながったと考える。

取組の展開については、行政の主導から、参画する企業・団体等を主体とした企画の提案と実践を目指していたが、新型コロナウイルス感染症の影響により、企業・団体等を取り巻く環境の変化や、大勢が参集して検討する場の設定が困難なことから、取組の進捗が停滞している状況にあったが、コロナ禍もつながりが途切れないう、企業・団体等の現状や「こえる場！」に期待することを把握するアンケートを実施し、情報発信や共有の機能が求められていることが明確となった。またこの間、参画企業が生活困窮者自立支援制度における就労準備支援事業利用者の就労体験の受け入れ、アルバイト雇用につながった事例もあり、市として、「企業・団体等と協働して地域課題を解決したい」という目的を発信し、つながり続けることの成果を実感する機会も得られた。

この取組は、行政がこれまで実践したことのない「協働」の手法であるがゆ

えに、企業・団体等の立場や考え方を理解することや、関わりを継続するための会議や情報発信の工夫、取組のアイデアを生み出すことが難しく、事務局運営にも、企業・団体等の力を得ながら進めているところである。この試行錯誤の積み重ねの経験は行政職員にとっては貴重な学びを得る機会となっており、今後も新たな連携のあり方を模索しながら、地域づくりのパートナーとして活動の広がりを目指して引き続き取り組んでいきたい。

関係機関の連携を促進する「トータルサポート機能」

本市は「地域住民や企業・団体等との協働による地域づくり」に取り組む一方で、「行政庁内及び各分野の相談支援機関の連携の推進」にも取り組んでいる。

特徴的な仕組みとして、地域福祉課に所属する保健師が担う「トータルサポート機能」がある。この機能を担う保健師は、高齢者や障がいのある人といった属性にとらわれず、支援に必要な関係課や医療機関等、行政内外を問わない様々な機関との連携調整や、関係機関からの要請に基づく面談の同行等による後方支援に加え、支援が必要な人を発見した際に、相談支援機関につなぐためのツールの作成等、連携の促進の役割を果たしている。特にツールの作成は、福祉分野の職員だけでなく、庁内で市民対応する職員が、生活の困りごとを早期に発見し、支援につなぐことができるよう、福祉分野を超えた“庁内8部17課”の職員で構成されたプロジェクト・チームで取り組んだ。作成の過程では、福祉分野以外の職員との間で、「支援が必要な対象者像」の共有が難しい等の場面もあったが、先進自治体の取組に学びながら、事例の共有を重ねることで、職員の意識も変化し、縦割り意識の緩和にもつながった。

これらは保健師の専門性をもって、市民を「納税者」ではなく「生活者」として捉えることを根幹に取り組んだものであり、行政内における人材育成にもつながったと考えている。

今後の取組に向けて

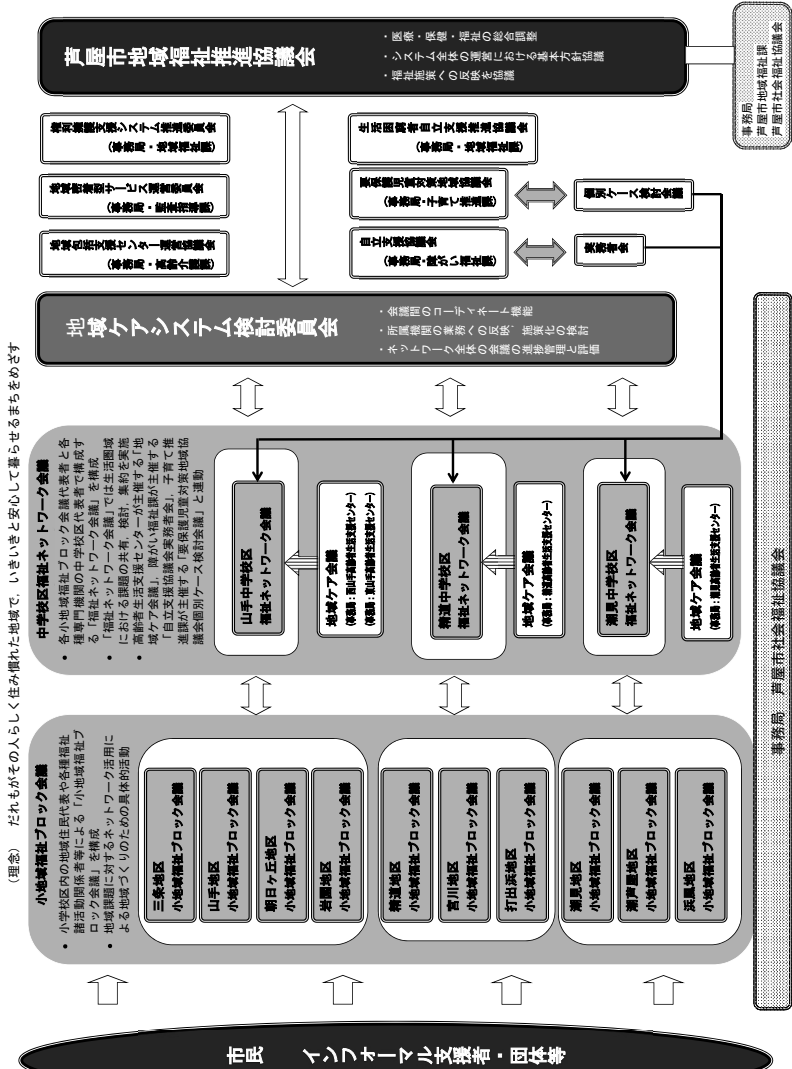
現在本市は、次期の地域福祉計画（令和4年度～8年度）の策定中である。策定にあたっては、重層的支援体制整備事業を令和4年度から実施することを見据え、庁内関係課と関係機関による検討チームを立ち上げた。これまでの施策の評価や課題整理から、参加支援、地域づくりの充実に向けた福祉専門職の効果的な関わりや、包括的相談支援体制の整備に向けた庁内外の連携強化のあ

5. 芦屋市における地域共生社会の実現に向けた地域づくりの取組

り方等について議論を重ねることで、取組の方向性の共有につながるとともに、現場における課題も明確となった。しかし、分野や立場によっては、新たな事業の目的や効果の大筋は共有できても、従前の事業との変化をイメージすることが難しいこともあり、実践を積み重ねながら取組内容の改善を図っていききたい。

次期地域福祉計画では、地域共生社会の実現に向けて、芦屋市に暮らす人、関わる人、団体・企業等のあらゆる人がつながり、「地域づくり」「まちづくり」に参加することを目指している。これまで進めてきた「地域住民との協働」と「企業、団体等との協働」は今後の活動の展開においても基盤となるものである。これからの地域福祉の推進には、各自治体の創意工夫が必要となることから、地域の多様な主体と協働しながら、これまでの取組を発展させ、豊かな地域づくりを目指したい。

2020. 4 ~ 芦屋市地域発信型ネットワーク



誰もがありのままにその人らしく社会参加ができることを 目指した「ユニバーサル就労」の取組み

社会福祉法人生活クラブ 人事広報部 ユニバーサル就労推進課 課長

鈴木 由美

【プロフィール】鈴木 由美

大学卒業後、一般事業会社にてマーケティング業務（イベント・プロモーション等）に従事した後、2005年より神奈川県横浜市にて、NPO法人リロード、フリースクール等でひきこもりや若者の居場所運営に携わり、ヤングジョブスポットよこはまのアテンドを経て、NPO法人ユースポータル横濱の事務局長。よこはま若者サポートステーションの立ち上げ、施設長として従事。2015年よりNPO法人ユニバーサル就労ネットワークちばにて千葉市就労準備支援事業、松戸市就労準備支援事業（被保護者一体支援）の立ち上げ、運営責任者、現在は2020年より千葉市生活自立・仕事相談センター花見川（自立相談）センター長。NPO法人ユニバーサル就労ネットワークちばの事務局長も兼務し、中間的就労の普及促進やシステムの見直しを行っている。その他、千葉県生活困窮者自立支援実務者ネットワーク就労支援部会会長、生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会ワーキンググループ（各事業の在り方検討班）構成員等。社会福祉士。

1、多様な背景・事情を持つ人が働ける仕組み「ユニバーサル就労」

「ユニバーサル就労」は障害者手帳の有無に限らず、様々な事情で通常の就労形態や一般的な就職活動では就労に結びつかない人が働ける仕組みであり、この取り組みを通じてすべての人が働きやすい職場環境づくりを実現していくという理念を持っている。

その具体的な取り組みは2007年から始まっている。当法人は千葉県内に高齢者・障害者・児童・乳幼児等を対象とした多くの施設を運営しており、新しい施設を立ち上げる際は地域住民の意見を取り入れ、地域にとって身近な存在となれるようワークショップ等を行ってきた。そうしたワークショップに参加している市民団体や市民とともに、働きづらさを抱える人が働ける場とはどのような場なのか、またどのように作っていくのか、その在り方を検討したのが始まりである。と同時に、開所したばかりの新しい高齢者施設で実際に当事者の受入れをし、ともに働きながら仕組みづくりを模索した。こうした議論に参加した市民団体にはホームレス支援団体、ひきこもり支援団体、障害者支援の法

人、特別支援学校や生協関連の組織、各種障害を持つ親の会など多様な関係者が集ったことも特徴的だった。そして、2012年頃には現在のユニバーサル就労システムの原型となる仕組みが完成した。

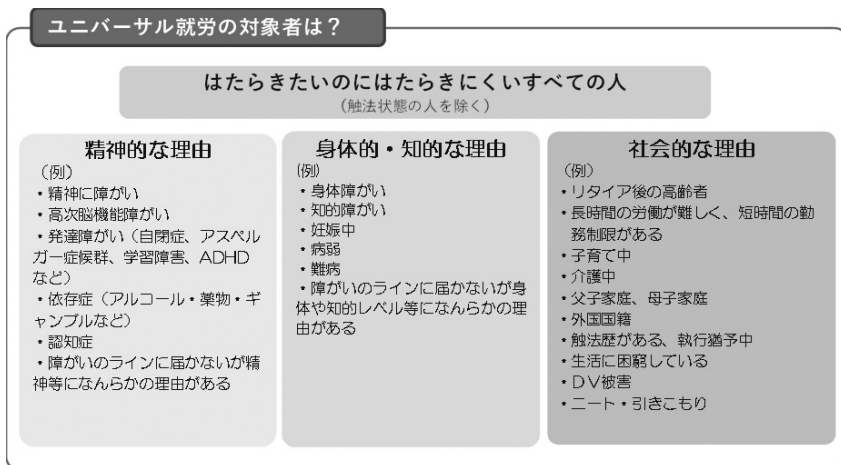
これまでに累計で200名以上が働き、現在は85名が当法人の施設内で勤務をしているが、千葉県内でユニバーサル就労を実施している法人は他にもあるため、すべての人数を合わせれば約130名程度が勤務していると思われる（各法人で独自に実施しているため、正確な数字は不明）。

また、現在当法人内には人事広報部の中にユニバーサル就労推進課（以下、UW推進課）が設置され、相談員3名が全事業所で働いている当事者の支援や職場との調整にあたっている。

2、ユニバーサル就労の対象者

ユニバーサル就労の対象者は「働きづらさを抱えるすべての人」を対象としており、障害の有無や何らかの利用制限は設けていない。そのため、多種多様な「働きづらさ」を抱えた人の就労相談が寄せられている。具体的な状態像については下図の通りである。

【図1 ユニバーサル就労の対象者】



当法人の問題意識として、働きづらさは障害者手帳の有無、あるいは障害者手帳の等級では測りづらいということだ。例えば、手帳の等級が比較的重くても、環境的・物理的な配慮があれば、即戦力として働ける身体障害を持つ当事

6. 誰もがありのままにその人らしく社会参加ができることを目指した「ユニバーサル就労」の取組み

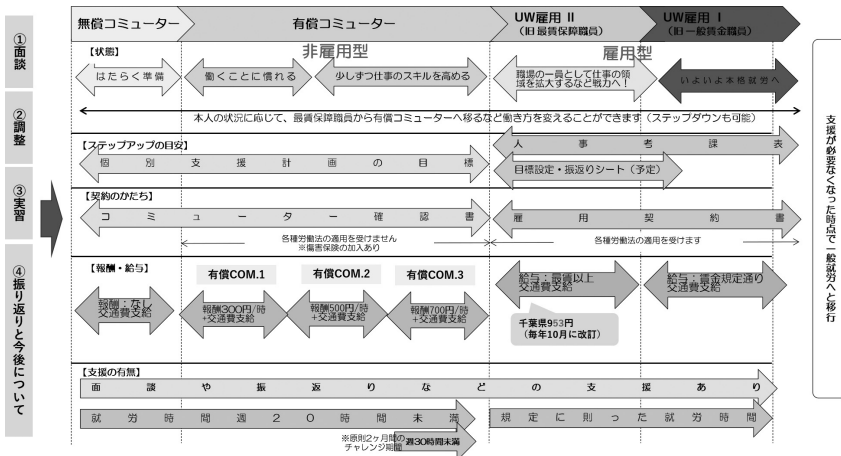
者と、手帳の等級が軽くても、対人関係の調整能力に障害のある発達障害や精神障害の人たちの働きづらは全く違うところにある。残念ながら後者の状況にある人たちの就労機会はいまだに少ない。こうした障害や病状の重さと就労能力や職場環境の適応能力が等しく測れないという問題は、現在進行形で深刻化しており、働きづらさを抱え制度の狭間に苦しんでいる当事者は増加している。

3. ユニバーサル就労システムの具体像

(1) システムの全体

ユニバーサル就労は現在の生活困窮者自立支援制度における就労訓練事業（いわゆる中間的就労）のモデル的な位置づけとして紹介された経緯もあり、内容は制度とほぼ同内容となっているが、以下が私たちが実施しているスライド式のユニバーサル就労システムを表す図である。

【図2 スライド式のユニバーサル就労システム】



働き方は大きく分けて「非雇用型」と「雇用型」に分かれ、非雇用型についてはそれぞれ4段階のラダー（はしご・段階の意味）を設けており、これを独自の用語で「コミューター」（無償コミューター、有償コミューター）と名付けている。この段階をわかりやすく説明すれば「ボランティア」であるが、当事者にとってはボランティア活動ではなく、「仕事」の一貫である。そのため、それを表現するため「通勤者」という意味のある「コミューター」という用語

を使っている。働きづらさを抱える人の支援において社会参加の一環としてボランティア活動を提案することは珍しくないが、当事者にとって「自分は仕事をしたいのに、なぜボランティアをやらないといけないのか」という理由で断ってしまう人も少なくない。ところが「コミューター」という名前や位置づけがあるだけで同じ活動ではあるが、前向きに取り組むことができる。たかが名称であるが、これもモチベーションを維持する大切な要素である。また、従来これらのラダーを上がったたり下がったりする際に「ステップアップ・ダウン式」という用語を使っていたが、やはり「ダウン」という言葉のネガティブな意味に反応をする当事者もあり、体調が悪くてもステップダウンをしたくないという理由で無理に働く人もいた。このことから私たちは「スライド式」のユニバーサル就労システムという用語を使うようになり、上下を意味しない横の動きを表現できるようにした。

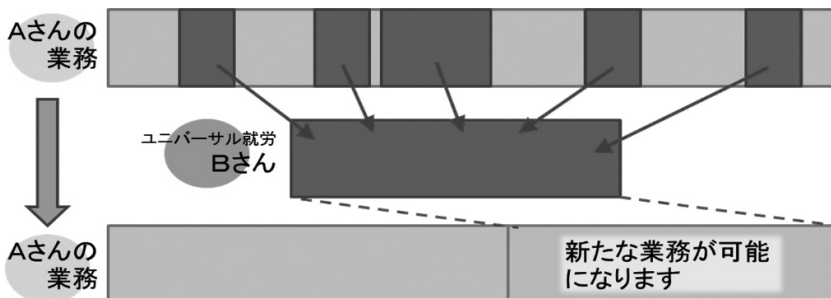
(2) 具体的な支援

ユニバーサル就労を希望する人や関係機関から当法人に連絡が入り、まずはUW推進課の相談員がインターク（初回面談）を実施する。この段階では特に「働きづらい理由や背景」に焦点を絞って聞き取りを行い、必要に応じて職業レディネステストやGATB検査等のアセスメントツールを活用したアセスメントを実施する。以前はアセスメント重視ではなく、本人の希望ですぐに職場につないでいくというIPS（精神障害者のための就労支援手法）型の支援を行っていたが、IPSを実施できるほどの体制が整っていなかったこともあり、職場の負荷が高くなり、現在ではアセスメント重視型の支援になっている。

こうした過程を経て、ユニバーサル就労を行う準備も整えながら職場とのマッチングの段階、つまり本人の適性と本人が通えそうな事業所に適した仕事があるかどうかを調整していく。この際に実施するのが「業務分解」である。新たな仕事を作り出すのではなく、すでに行っている従業員の業務を細かく見える化し、ユニバーサル就労の仕事として切り出す。これにより既存の従業員は新たな業務をしたり、より専門的な仕事に集中することができ、当事者にとっては訓練となる仕事をするため双方にとってメリットがある。

6. 誰もがありのままにその人らしく社会参加ができることを目指した「ユニバーサル就労」の取組み

【図3 業務分解のイメージ】



業務が調整できたところで、「実習」を開始し業務量や内容について調整を行うとともに、当事者にとっては、ここで働くことができるかどうか確認するタイミングとなる。おおよそ1～2週間の間に4～6回程度の実習が一般的となっている。実習が終わると、本人、職場、UW推進課の3者で「振り返り」を実施し、できたことや工夫のポイントなどを話し合うと同時に就労に向けて進んでいく意思確認を職場、当事者双方に行う。意思確認ができたところで、どのラダーからスタートしていくかを話し合う（例：有償コミューターから始めるのか、雇用からスタートで問題ないかなど）。この話し合いができれば、各種書類（個別支援計画書や雇用契約に代わるコミューター確認書、雇用の場合は入職手続き等）を作成し、就労開始となる。

就労開始直後は本人、職場ともに調整が必要になる場面もあるため、2週間から1ヶ月間隔でUW推進課の相談員と三者での振り返り面談を行いながら、スライドのタイミングを確認していく。スライドの指標となるのは個別支援計画書である。支援計画書には次のラダーにいくための目標が記載されているため、その目標を参考に振り返りを実施していく。達成した際には次の目標を設定し、更に次のラダーを目指していく。

ユニバーサル就労では多様な背景を持つ人が働いているため、常に報酬や賃金アップを目指した働き方では進めない人も存在する。若年性認知症や進行性の難病など、徐々に仕事の質を変えたり、量を減らさざるを得ない人でも働けるよう、スライドは一方方向ではなく双方向で進めるようになってきている。実際あった事例であるが、一般職員として勤務していた職員が認知症になり、ユニバーサル就労の雇用型の働き方にスライドし、徐々に有償コミューターとなり、最終的に症状が進んできたこともあり退職を選んだという事例があった。この

事例ではユニバーサル就労が特定の人だけにある仕組みではなく、すでに働いている人にとっても、可能な限り働き続けられる仕組みとして機能し始めているという発見もあった。

(3) UW推進課の相談員の存在

前述した支援の流れには相談員の存在は不可欠である。どのような形であれ、働きづらさを抱える人たちにとって「一般的な職場で働く」ということは、多くの不安と時には傷つく経験が待ち構えている。そうした時に、職場と本人の間にたって中立的に調整をしていく相談員が必要である。ユニバーサル就労ではすべての就労過程を通して、相談員が常に寄り添っている。働きづらさを抱える多くの人は、何か困ったことがあっても、誰にも何も言えず孤立したままであることが多く、現状が立ち行かなくなり退職を選んでしまう。彼らが働けるようになるためには、一般的な就労能力といったスキルのみならず、職場で誰かに頼ったり、相談したり、困ったことを表現できたりといった力を引き出し、職場で発揮してもらうことが重要であると考えており、UW推進課が大切にしている理念である。

4. ユニバーサル就労の課題と今後

ユニバーサル就労システムで働く上での課題の一つ目は評価の仕組みが整っていないことだ。前述した通り、個別支援計画書に則って支援が進んでいくが、雇用のUW雇用Ⅱ（最低賃金で働く段階）に進むと、どのような評価であれ毎年10月の最賃改訂時に自動的に賃金上がるという仕組みになってしまっている。特に昨年は30円も値上がりしたため、一般賃金で働いている職員との差が小さくなり、公平性が担保できなくなってきている。また、スライドの基準となる目標設定についても法人として統一した指標がないため、事業所の管理者の一存により決定する場合もあり、本人の納得感が得られない時もある。このためにも、既存の職員と同様に人事考課の在り方を法人として整備する必要がある。

次にユニバーサル就労の普及促進のための客観的な評価が存在しないということだ。この普及促進についてはNPO法人ユニバーサル就労ネットワークちばが研修やコンサルティング事業等を通じて全国各地で働きかけを行っており、静岡県富士市ではユニバーサル就労推進条例、岩手県陸前高田市では陸前高田市ユニバーサル就労支援センターが設立されるなど成果が出ている一方で、こ

6. 誰もがありのままにその人らしく社会参加ができることを目指した「ユニバーサル就労」の取り組み

の事業の客観的な評価データがないため、導入に際しての説得力に欠けていることも事実である。現在、複数の研究者、NPO法人ユニバーサル就労ネットワークちば、全国でユニバーサル就労を実践している実践者とともに評価の手法を活用して、評価指標を構築している。

ユニバーサル就労は時代とともに変化し、柔軟にその仕組みを変化させながら、常に働きづらい人たちに寄り添い、包摂する働き方にしていくことが重要である。こうした取り組みを経て、一法人で実施している就労支援ではなく、全国で取り組める事業に展開し、ひいては新たな就労の選択肢としてのユニバーサル就労が社会に定着することを願っている。

令和3年度公募論文

最優秀賞受賞論文



狭あい道路の解消に資する助成制度に関する考察

摂津市 建設部 道路管理課 課長代理

黒田 尚志

1. はじめに

幅員が狭い道路は、災害時の避難路、日照や通風等の確保など安全で良好な住環境を形成する上で大きな問題となっている。このような道路は、狭あい道路と呼ばれており、法的定義はないが、主に建築行為¹の際、幅員4m未満の建築基準法に基づく後退義務のある道路のことを指す。この道路に接した土地は、本来建て替え等の建築行為ができないが、その道路の中心から2m後退することで建築することが可能となり、それが進むにつれて徐々に4mの道路が連続して形成されていく。これが建築基準法における土地利用の救済的な枠組みとなっている。

建築基準法は1950年（昭和25年）に制定され70年以上経過していることから、木造建築等が耐用年数を超え一度は建て替えられているとすると、狭あい道路はほぼ解消されているはずだが、まちの現状をみるといまだかなりの延長が残っていることがわかる。

狭あい道路が残っている原因は、建築行為の際そもそも後退していないことや、後退はしたがその後再び門や塀等を出していることが考えられる。このような現状においても、次の建て替えまで後退する機会はなく、かつ行政の管理する道路でないために、通行阻害や不法占用物としての撤去指導もできない。よって、その解消に向けた効果的な取り組みが求められているところである。

そのような中、国土交通省では、平成21年度から狭あい道路整備等促進事業を創設し、自治体が進める狭あい道路の拡幅整備を支援している。国土交通省が令和2年度にとりまとめた調査結果では、令和元年度に国土交通省の事業を活用予定としている地方公共団体は、調査対象283団体中273団体²と約97%に

¹ 建築物を建築（新築・改築・増築など）することで、建築主は、工事に着手する前に、建築計画が建築基準関係規定に適合するものであることについて、建築主事等の確認を受けなければならない。（建築基準法第6条）

² 出典：国土交通省住宅局市街地建築課「狭あい道路解消のための取組に係る調査及び事例集」（令和2年7月）3頁参照。

上り、狭あい道路が解決すべき重要な課題であることが伺える。

摂津市においても、国土交通省に先駆けて平成20年度から狭あい道路整備事業を創設し、良好な住環境の形成に向けた独自の助成制度（以下、「旧制度」という）を進めてきた。しかしながら、摂津市では近年、狭あい道路の拡幅協議件数が増加しているにもかかわらず旧制度の利用実績は横ばいで、年間5件程度に留まっている。そのため、旧制度の効果や利用実績等を検証し、より実効性のある制度とするため、令和2年度に制度改善の取り組みを開始し、令和3年度に新制度を創設したところである。

本稿では、摂津市の取り組みをもとに、良好な住環境の形成に向け、狭あい道路が地域に与える影響や行政の役割を掘り下げ、助成制度の効果や実績をどのように高めていくべきか、助成対象や内容の観点を中心に検討を加えることを目的とする。

2. 実効性を高める要素の考察

新制度の創設に向け、旧制度の実績や課題の抽出、さらに摂津市の特性や狭あい道路の実態、地方公共団体の取り組み事例、住民や事業者ニーズなど、様々な観点から整理し、筆者の経験を踏まえ考察した。

(1) 摂津市の特性 (図1)

摂津市内には、昭和初期から既に阪急京都線とJR東海道本線が運行しており、正雀駅と千里丘駅付近には、昭和30年代の高度経済成長期の人口増加に伴い商店街や密集市街地が形成された。平成9年には、大阪中央環状線沿いに大阪モノレールが開通し、摂津駅と南摂津駅の2駅が整備され、平成22年には、大規模工場跡地を活用した「福祉・教育・文化・医療・健康」がコンセプトの南千里丘まちづくりにより、阪急摂津市駅が開業し、市北部は3線4駅の交通便利性の高いエリアとなっている。

近年では、同じく市北部において、「緑と水につつまれた健康・教育創生拠点」をコンセプトに、吹田操車場跡地まちづくり³による新たな市街地が整備され、さらに、JR千里丘西地区再開発事業⁴や阪急京都線連続立体交差事

³ 吹田市と摂津市の両市にまたがる北大阪健康医療都市で、健康・医療のまちづくりを進めている。この地域では、国立循環器病研究センターを中心とする医療クラスター形成に向けた構想がある。

⁴ 土地の高度利用を図るため、駅前広場整備を含む再開発事業による交通結節機能の強化、計画的な土地の高度利用による災害に強い良好な住環境形成、都市機能の充実による駅前にふさわしい集約的な拠点形成を図る事業。

業⁵も進行している。これら摂津市の特性から、市北部エリアは、都市基盤整備の大規模プロジェクトがもたらす都市機能の充実や魅力向上による開発需要が高まることが予想される。

摂津市の道路状況は、国道以外の市管理道路約230 kmと、主要地方道である大阪府道によって道路ネットワークが構成されている。加えて、企業や個人など民間管理である私道などが、市民生活に密着した道路として張り巡らされている。このような道路環境において、狭あい道路は70 km程度存在している。

(2) 狭あい道路の実態 (図1)

狭あい道路は、高度経済成長期に市街化が急速に進んだ千里丘駅と正雀駅周辺や鳥飼地区などに多く見られ、それらの地域では現在も旧耐震基準の木造住宅⁶が多く残り、また、所有者の高齢化等から空き家も増加している。狭あい道路が多く残る地域では、昔ながらの街並みに風情を感じる一方で、大きな問題を2点引き起こしている。

1点目は、本来道路が持つべき目的と機能が果たされていないことである。道路が持つべき本来の目的は、誰もが安全に通行できることであり、同時に、災害時の緊急車両の進入や避難経路などの地域の防災・安全機能も併せ持っている。狭あいな道路が多く存在する地域は、住宅密集度が高く、火災が発生した場合、延焼家屋が増え大災害になる恐れがある。2点目は、土地の有効利用が妨げられていることである。開発行為を計画している敷地から幹線道路までの幅員が4 mに満たない場合、都市計画法に基づく開発行為⁷（以下、「まとまった開発」という）が制限され、まとまった開発ができない。その場合開発事業者は、小規模な開発区域を設定せざるを得ないため、開発道路を築造する際、通り抜けることができない袋状の道路しか築造できないことが多くなる。結果、袋状の道路が増え、避難経路の少ない無秩序な市街地を形成してしまう。こうした土地の有効活用が妨げられる現状が、土地の停滞を招き少子高齢化や人口減少と相まって、空き家や賑わいの減少に繋がっていくと考えられる。

狭あい道路が多く残っている原因について、筆者の道路管理業務の経験と摂

⁵ 鉄道の高架化により、5か所の踏切を除却し、交通渋滞や踏切事故を抜本的に解消するとともに、市街地の一体化により地域の発展に大きく寄与する事業。

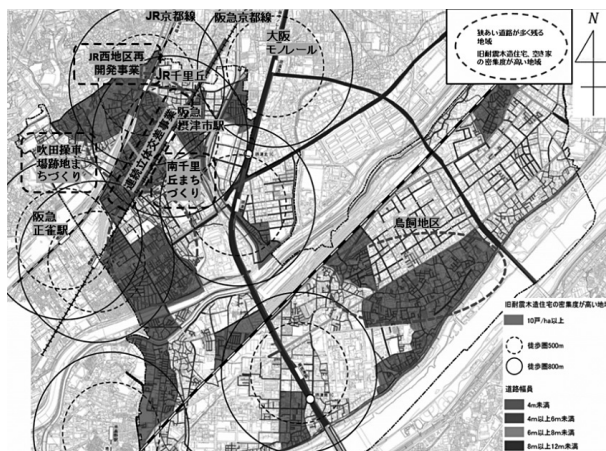
⁶ 建築基準法で定められた耐震基準は、昭和56年5月までの耐震基準。旧耐震基準によって建てられた木造住宅は、耐震性がない可能性が高いと言われている。

⁷ 建築等を目的に行う土地の区画形質の変更（宅地以外の土地の宅地化、造成など）で、都市計画区域内における区域面積500㎡以上の開発行為には、開発許可が必要となる。（都市計画法第29条）

津市の道路状況から推察すると、建築行為時に後退していないこと、後退してもその後、時間の経過とともに門や塀などが再び出されてしまう再突出が考えられる。そもそも後退していないケースは、建築基準法が施行された昭和25年以降の建築検査⁸の体制や受検に対する建築主の認識の低さなどが要因の一つとして想定される。しかし近年では、国土交通省において、建築検査のあり方について様々な検討⁹が行われ、50%にも満たなかった検査率は、90%を超え、法令遵守が進んでいることから、現在はそもそも後退しないケースは激減していると言えるだろう。

一方、後退箇所の再突出は、現在でも数多く確認されていることから、今なお狭あい道路が残ってしまう原因の一つであることは明らかである。これは、後退用地を道路形態に整備する法的義務がないことが、その用地の個人管理状態を継続させ、再突出につながっている可能性が高い。つまり再突出は、後退した用地の所有権または使用権がないために、行政が再突出を防ぐ指導ができないことが一因と言えるだろう。

これら狭あい道路の実態から、その残存原因は、まとまった開発ができないことと、後退用地への再突出であることがわかってきた。その解消には、狭あ



出典) 摂津市の特性と狭あい道路の実態などの整理から筆者作成

⁸ 建築主は、工事を終えたとき又は工事を完了したときは、建築主事等の検査を申請しなければならない。(建築基準法第7条の3、同法第7条) 建築確認申請図書に記載された内容に従って、その建築物の計画が建築基準に適合しているかを確認し、適合している場合は確認済証を交付する。
⁹ 国土交通省「効率的かつ実効性ある確認検査制度等のあり方の検討」参照。

い道路の解消促進と、後退した用地への再突出をいかに防いでいくかが重要である。そのためには、狭あい道路を開発敷地から幹線道路まで連続的に解消し、後退用地の所有権または使用権を取得し、道路法に基づく認定道路として管理することが効果的と考えられる。

(3) 旧制度の内容

旧制度では、建築基準法に基づき後退した用地を、測量・分筆し道路形態に整備するために必要な費用の一部を助成してきた。その具体的な内容は表1のとおりである。

表1 旧制度による助成内容

| | |
|-------|------------------------------|
| 助成対象 | 建築行為を行う営利以外の建築主等（個人の新築、建て替え） |
| 助成内容 | 後退用地の測量・分筆費用、側溝整備費用、舗装費用 |
| 助成エリア | 市内全域 |

出典）旧制度の助成要綱より筆者作成

助成要件は、建築行為を行う営利以外の建築主等が、狭あい道路の後退部分に側溝整備と舗装工事を実施した上で、用地を寄付または無償使用契約を行うこととしている。そのため、営利目的で開発行為を行う事業者は助成対象としておらず、また助成内容には後退用地費は含んでいない。

(4) 旧制度の課題

旧制度の過去5か年の狭あい道路の拡幅協議件数や助成実績は表2のとおりである。

表2 摂津市狭あい道路整備事業 5か年実績（平成27年度から令和元年度）

| 年 度 | 全体協議件数 | 助成対象件数 | 助成件数 |
|--------|--------|--------|------|
| 平成27年度 | 21 | 15 | 10 |
| 平成28年度 | 22 | 16 | 3 |
| 平成29年度 | 28 | 13 | 2 |
| 平成30年度 | 42 | 28 | 3 |
| 令和元年度 | 59 | 37 | 7 |
| 合 計 | 172 | 109 | 25 |

出典）狭あい道路拡幅整備事業の結果を基に筆者作成

表3 建築確認申請件数5か年実績（平成27年度から令和元年度）

| 年 度 | 建築確認申請件数 |
|--------|----------|
| 平成27年度 | 350 |
| 平成28年度 | 279 |
| 平成29年度 | 265 |
| 平成30年度 | 311 |
| 令和元年度 | 345 |

出典) 建築確認申請の結果を基に筆者作成

全体協議件数と助成対象件数の変化について、平成27年度と令和元年度を比較した増加率は、それぞれ180%、140%と顕著に増加傾向を示しているにもかかわらず、助成件数はそのような傾向を示していない。また、表3のとおり、全体の建築確認申請についても申請件数は横ばいである。このことから、摂津市内では、狭あい道路に接する建築行為が増加傾向にあることが明らかとなった。

旧制度による助成件数の実績は、過去5か年で25件となっており、これは助成対象件数109件の約2割にすぎない。助成対象件数に対する助成件数が低調である原因について、これまでの狭あい道路の拡幅協議結果から整理すると、以下の3点が挙げられる。1点目は、建築敷地が狭小で、道路として提供すると元の面積より小さい建物しか建てることできないという「建築面積の狭小化」。2点目は、土地を手放したくないという「土地に対する感情」。3点目は、後退用地を道路形態に整備することが、建築基準法では課せられていないという「法的義務がないこと」である。協議では、狭あい道路を拡幅し道路形態に整備することの目的と効果を丁寧に説明し、協力をお願いしているが、断られる理由はこれらが大半を占めている。

これらのことから、個人の建て替え等を対象とした助成対象では、狭あい道路の解消が局所的で、かつ助成実績が少ないことと、狭あい道路に接する建築行為の需要が高まっているにもかかわらず助成実績が伸びていないことが明らかとなった。つまり、旧制度は、狭あい道路を連続的に解消し、高まる建て替え需要を捉えて利用できる制度にはなっていないのである。

(5) 他の地方公共団体の取組事例

摂津市以外の地方公共団体においても、狭あい道路の解消のための様々な取

組を進めている。近隣の自治体を中心に6自治体の調査した事例を表4にまとめた。

表4 地方公共団体の取組事例一覧

| | ① | ② | ③ |
|------|---|---|---|
| 自治体 | 大阪府大東市 | 兵庫県神戸市 | 山形県鶴岡市（NPO法人鶴岡ランドバンク） |
| 事業名 | 隣接地等取得費補助事業 | (1)密集市街地隣地統合事業 (2)近環境改善支援制度（隣地統合） | ランドバンク事業（小規模連鎖型区画再編事業） |
| 補助要件 | 住宅地50㎡以下の隣接地の取得 | (1)密集市街地における隣接地の取得（隣地の面積制限なし） (2)住宅地の60㎡未満の隣接地の取得（密集市街地以外） | ※国土交通省のH29年度先駆的空き家対策モデル事業 |
| 内容 | <ul style="list-style-type: none"> 隣接地等の取得による費用として50万円を上限に補助 本事業を利用人が住宅ローンを利用する場合、金利引き下げサービスがある | <ul style="list-style-type: none"> (1)隣接地等の取得による費用として80万円を上限に補助 (2)隣接地等の取得による費用として50万円を上限に補助 隣地統合後、歩行者が自由に通行できる空地を整備した場合、工事費の一部（補助対象経費の1/2または50万円の低い方を補助 | <ul style="list-style-type: none"> 密集市街地の空き家・空き地の解体・整地・転売等により、空き家、空き地、狭隘道路の一带整備を行う |

| | ④ | ⑤ | ⑥ |
|------|---|--|---|
| 自治体 | 大阪府大阪市 | 兵庫県加西市 | 兵庫県西宮市 |
| 事業名 | 大阪市狭あい道路拡幅促進整備事業 大阪市密集住宅市街地重点整備事業 | (1)建物除却助成制度 (2)土地提供に関する奨励金制度 | 狭あい道路拡幅整備事業 |
| 補助要件 | 建築基準法第42条第2項および附則第5項に基づく道路に接する敷地 | (1)狭隘道路の拡幅協力する場合 (2)後退道路用隅切り用地を提供する場合 | 市道等の建築基準法第42条第2項道路に接する敷地の後退用地及び狭あい道路に接する隅切り用地を拡幅整備するものが対象 |
| 内容 | 後退用地等を道路として整備する際に、以下の項目に要する費用の2/3以内 ・側溝、側溝蓋および集水柵の整備費 ・道路境界石の整備費 ・道路舗装費（最大道路中心線まで） ・後退用地等にある支障物の撤去費 | (1)狭隘道路の拡幅協力する場合において除却する建物種別（不良住宅、居住住宅、空き家住宅等）、除却後跡地の活用方法等に応じて、助成制度による費用として50万円または100万円を上限に補助 (2)後退道路用地、隅切り道路用地を提供する場合による費用として後退道路用地面積×1万円を上限に奨励金を支払う | 隅切り用地を確保し、拡幅整備を行った場合は、隅切り用地の所有者へ奨励金を交付 ・権原取得（寄付・無償使用契約）を行う場合 …130,000円/箇所 ・権原取得（寄付・無償使用契約）を行わない場合 …65,000円/箇所 |

出典）各地方公共団体のHPより抜粋して筆者作成

取り組み事例からは、摂津市の助成制度同様、個人の建築行為に伴う後退用地の拡幅整備に係る費用助成や後退道路用地を買い取るなどが見られた。また、大東市や神戸市などでは、建築敷地の隣地の取得費まで助成し、山形県鶴岡市は、空き家の解体・整地・転売等による狭あい道路の1帯整備を促進するなどの取り組みが見られる。

3. 新制度の設計

(1) 狭あい道路の拡幅整備に有効な内容の検討

これまで整理した内容から、以下のとおり旧制度や摂津市の特性、狭あい道路の実態を把握することができた。

- ・旧制度は、狭あい道路を連続的に解消し、高まる需要を捉えて利用できる制度になっていない。
- ・狭あい道路を開発敷地から幹線道路まで連続的に解消し、後退用地の所有権または使用権を取得した上で、道路法に基づいた認定道路として管理することが効果的。
- ・市北部エリアは、都市基盤整備における大規模プロジェクトなどの波及効果による開発需要が高まっている。

このように、狭あい道路は、開発事業を行う「開発事業者」や後退用地を所有する「土地所有者」や「地域」、そして助成制度を実施する「摂津市」が狭あい道路沿線のステークホルダーとして存在する。これらのステークホルダーこそが、狭あい道路の解消に向けた重要な役割を担っていると、それぞれの観点から狭あい道路の拡幅の効果と課題について整理し、その結果を表5のとおりまとめた。

表5 狭あい道路拡幅整備の効果と課題（ステークホルダー別）

| | ① | ② | ③ | ④ |
|----|--|--|--|--|
| | 沿道土地所有者 | 開発事業者等 | 地域 | 摂津市 (行政) |
| 効果 | <ul style="list-style-type: none"> ・土地の資産価値の向上 ・日当たりや風通しの向上 | <ul style="list-style-type: none"> ・一度にまとまった開発が可能 ・土地の資産価値の向上（需要が高くなる、売却価格の上昇） | <ul style="list-style-type: none"> ・火災時の延焼防止 ・災害時の円滑な避難路の確保 ・緊急車両が通行可能 ・ブロック塀の撤去による地域の安全性の向上 | <ul style="list-style-type: none"> ・再突出を防ぎ、道路幅員の連続性を確保 ・土地の資産価値の向上により、高所得者の転入、市民税の増収 |
| 課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・拡幅整備に係る手間や費用が必要 ・所有する土地の減少、建築可能な建築物の制約 ・土地の資産価値の向上に伴う固定資産税の上昇 | <ul style="list-style-type: none"> ・所有する土地の減少、建築可能な建築物の制約 | <ul style="list-style-type: none"> ・通過交通量の増加 ・地域外からの人流による交通安全や治安への影響 ・拡幅以外の手法（耐火家屋など）による防災・安全 | <ul style="list-style-type: none"> ・狭あい道路の解消を最優先にした拡幅整備実施は、財政やマンパワーの面から限界がある |

出典）筆者作成

(2) 制度改善のポイントと新制度内容

表5の内容をもとに、摂津市の特性を踏まえた制度改善ポイントを以下の2点に絞り、新制度を検討した。

(新制度のポイント)

- ・ポイント① 重点的に助成する地区を特定すること
- ・ポイント② 面的な狭あい道路解消に繋げること

摂津市では、千里丘駅や正雀駅周辺、烏飼地区において、交通利便性の高さや都市基盤整備の大規模プロジェクトの進行等から周辺地域への開発需要は高まっていることなど、市の特性が見えてきた。その反面、狭あいな道路が多いためまとまった開発が制限され、小規模開発による袋状の道路の増加など無秩序な市街地形成が進行していることもわかってきた。だからと言って、膨大な延長が残る狭あい道路の全てを摂津市が直接拡幅していくことは、マンパワーや財政などの面から限界があり、実行性があるとは言えない。そこで、大規模プロジェクトや旧耐震基準の木造住宅が集中し、開発需要が高まるエリアを重点整備地区（図2：①）として特定し、そこへ重点的に投資することで助成制度の実行性を向上させる。さらに、制度の利用を促進させるため、助成対象に開発事業者を含め、助成範囲は、まとまった開発を行うために拡幅が必要な開発敷地から地域の幹線道路までの狭あい道路すべてとした。（図2：②）また、後退用地の再突出を防止するため、後退整備後の用地取得費を助成対象とし、これらを新制度の実行性と実効性を向上させる3本柱とした。

以上のことから、交通対策や密集市街地解消などを担う都市開発事業により高まる開発需要を、周辺地域の生活道路まで波及させる制度に転換し、これまでの局所的な狭あい解消から、エリア全体の狭あい道路解消に向けた制度へ改善する。

(新制度の3本柱)

- ① 助成エリアの特定
都市基盤整備の大規模事業が進行するエリア周辺を重点整備地区に特定
- ② 助成対象の拡大
開発事業者も対象とし、開発区域外の狭あい道路も助成対象とする
- ③ 助成内容の拡充
用地取得費や工作物の撤去・新設を助成対象とする

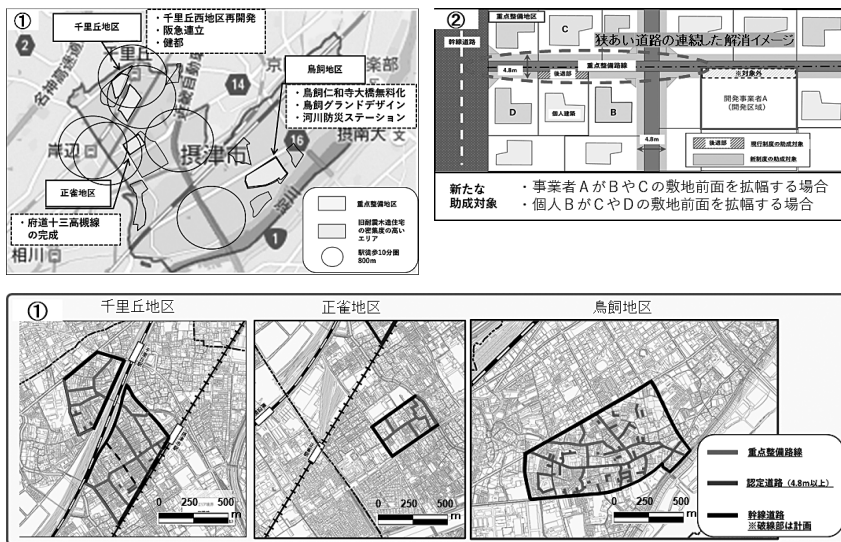


図2 重点整備地区と助成対象拡大

(出典) 新制度の設計より筆者作成

(3) 新制度の実行性と実効性の確認

新制度の3本柱が事業者の考えに合致しているか確認するため、ヒアリングを実施した(表6)。ヒアリングは、摂津市内で住宅開発などの実績を有する事業者を選定した。

事業者ヒアリングを踏まえ、新制度の内容と、期待される効果を実行性と実効性の観点から表7のとおりまとめた。

新制度の最大のポイントは、高まる開発需要を捉えるため、開発事業者を助成対象に含めることにより、開発事業者がまとまった開発を行うための動機を狭あい道路の解消の原動力に転換するところにある。さらに、まとまった開発ができる要件を満たすための、開発区域外での拡幅整備も対象とすることで、さらなる実行性の向上を狙っている。これらの改善により、制度利用者が増加し、開発事業者がまとまった開発を行うことが可能となれば、危険な門や塀などが撤去され、再突出の防止や空き家の減少などにより、地域の活性化につながる。

新制度による実効性は見えてきたが、実行性については、事業者ヒアリングにより検討課題が明らかとなった。それは、万一行政が開発事業者にまちづくりをすべて任せてしまっていると捉えられ、地域が不安を覚えてしまうと、土

表6 事業者ヒアリング

| | |
|-----------|---|
| ヒアリング先 | <p>①大規模事業者 北摂及び摂津市内での開発事業の実績多数の東証1部上場の不動産会社</p> <p>②小規模事業者 摂津市内に事務所を置き、住宅販売を行っている地元企業</p> |
| ヒアリング結果概要 | <p>①まとまった開発ができるメリットは非常に大きい。そのために民間事業者が活用可能な制度を行政が創設することは画期的。事業者が地域の土地を買収する場合、「なぜ民間事業者の利益に貢献しないといけないのか」という思いが出てくる。市の方でも、市の助成制度を活用する事業者の行為は、「市の重点事業」として地域にメリット（課題解決）があることを前面に出してもらいたい。</p> <p>②用地取得費を助成対象とすることは非常に効果的。事業者が土地を購入する前から制度が周知されていれば、積極的な事業計画を練ることができる。 過去に、地域のボトルネック箇所の後退がきっかけとなり、その奥の土地の開発が進んだ経緯がある。</p> |
| 検討課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・制度を活用する事業者が、土地所有者や地域に対して、「<u>自社の利益</u>」ではなく、「<u>地域のまちづくりに貢献</u>」していることへの理解を得るための運用が必要 ・事業者が開発計画を発案する時点で、事業者への制度周知ができるかが重要 |

出典）事業者へのヒアリングから筆者作成

地の提供などの協力を得ることが難しくなるということである。そうなってしまえば、開発事業者がいくら事業を計画しても、助成制度を利用することができず、実行性に疑問符がつく。つまり、新制度の実行性を担保するためには、行政が本気で良好な住環境をつくっていくという姿勢を示すことが重要であると考える。

表7 新制度の内容と期待される効果

| 新制度の内容（旧制度比較） | 期待される効果 |
|--|---|
| ①助成エリア 【旧制度】市内全域を対象 【新制度】重点整備地区（千里丘地区、正雀地区、鳥飼地区）を特定し、重点整備路線を重点的に支援 | 実効性 ・重点整備路線の狭あい箇所を連続的に解消 |
| ②助成対象 【旧制度】個人の建築主（営利目的を除く） 【新制度】開発事業者も対象 重点整備路線は、開発区域外での拡幅整備も助成対象 | 実行性 ・制度利用者の増加 実効性 ・地域全体の面的な狭あい解消、地域活性化、 ・空き家や危険な門・塀などの解消 |
| ③助成内容 【旧制度】測量・分筆費、拡幅部分に係る工事費（側溝整備、舗装） 【新制度】旧制度内容に、拡幅部分の工作物（門・塀等）の撤去・新設費用、用地を寄附した際の奨励金を追加 | 実効性 ・門や塀の撤去及び新設費用により後退後の宅地内に再設置されることで道路の危険性が低下 ・寄附が増え行政が道路を管理することで、再突出を防止 |

出典）筆者作成

4. 新制度の運用方針

(1) 狭あい道路の実態

これまで、新制度創設の取り組みについて述べてきた。その中で見えてきた狭あい道路の実態を掘り下げ、今後の新制度の実行性や実効性の向上や、運用する上での工夫や検討を加える助けとするため、以下のとおり整理して考察を進めた。

・地域への影響

幅員の狭い道路が多い地域では、住民同士のコミュニティーが密な一方、道路が拡がることによる通過交通の増加など、中途半端に広い道路の危険性を懸念する声や、延焼を防止するなら耐火性能を向上させる手法もあるといった声も聞かれた。防災と昔ながらの街並みとの両立が、地域にとって意見を二分するほど悩ましいものとなっている。

・私権の制限

個人の建築行為に伴う後退は、建築基準法によって義務付けられている。しかしながら、「後退用地を道路形態に整備せよ」とまでは規定していない。つまり、所有する土地を開発事業者から売買を持ち掛けられても、法

的拘束力がない行為で、それは民間企業の利益と捉えられ協力を得にくい。だからといって、道路法や都市計画法でその後退用地を道路形態へ整備し、行政に渡すといった義務を課すことは、本来土地利用の救済的措置で後退しているにも関わらず、逆説的な効果となってしまう本末転倒である。

・行政の役割

建築基準法による義務の範囲は前述したとおりであるが、さらに、道路管理の根拠法である道路法においても、「道路として整備された部分を受けとり管理する」とは規定していない。また、都市計画法においても駅前や区画整理以外の場所について規定がない。つまり、狭あい道路は、建築・道路・都市計画の各所管の隙間に存在していると言える。

(2) 新制度の運用方針（目指す姿）

このように狭あい道路は、地域への影響や私権の制限、そして行政の役割など、多くの複雑な事情が長い時間の積み重ねを経て生じているもので、一朝一夕には解決するものではない。この事情を踏まえ、新制度の運用の方向性を検討した。

まず行政組織として、建築・道路・都市計画の3部署が、良好な住環境を形成するために狭あい道路の解消が必要であることを共通認識として持ち、縦横断的に取り組む体制を整える。その上で、地域や個人に狭あい道路の解消が行政の重要課題であることを周知・理解を得る取り組みを進めることが行政の役割と考える。そして、地域や事業者にも良好な住環境を形成するために狭あい道路を解消する必要があることを共有・認識していただく。そうすることで地域・事業者・行政が一体となり、自分たちのまちを皆で良くするための仕組みを構築することができるのではないだろうか。

以上のことから、新制度の実行性と実効性を高める仕組みの構築を目指し、運用方針を以下のとおりとする。

(運用方針)

良好な住環境の形成に向け、地域、事業者、行政（建築、道路、都市計画）が一体的に狭あい道路の解消に取り組む（図3）

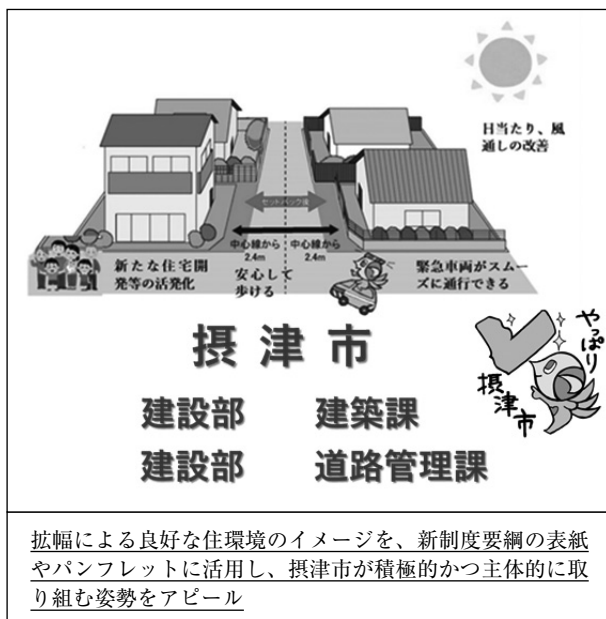


図3 狭あい道路の拡幅イメージ

出典) 筆者作成

5. おわりに

狭あい道路の解消に資する助成制度について、摂津市の新制度創設の取り組みをもとに考察を進めてきたが、そこで見てきた今後の検討課題について以下に述べる。

まず、ターゲットの絞り込みである。狭あい道路の実態や地域の特性から、狭あいな道路のすべてを否定することはできないが、その解消における目的と効果を明確にし、対象を絞って対策を講じていくことが効果的である。例えば、支援する対象を個人から開発事業者へ、局所対策から面的な地域全体の対策へ、まちづくりのステークホルダーを拡大し、狭あい道路を解消する大きな力として巻き込んでいく方策が重要である。

次に、行政における各部署同士の密度の濃い連携体制の構築である。関連する各部署に横串を通すことで、狭あい道路が自らの所管の取り組みとして捉えることができ、運用方針の実践が可能となるのではないだろうか。

狭あい道路は、複雑な事情が複合的に絡み合っているため、その解消には、地域の特性などに合わせ様々な手法が考えられるが、地方公共団体の

事例からも現時点では道路幅員を拡げることが最善の策とされている。しかし、地域によっては、道路が狭いことで守られるものや、別の手法で防災機能を向上させる考え方など、道路幅員を拡げない意見があることも忘れてはならない。

そういった意味でも、今回創設した新制度はまだまだ検討余地は多い。重点整備地区に重点的に助成する反面、その他の地区には助成制度がなくなることで、これまでとの不公平感や再突出の増加が懸念される。また、開発事業者にまちづくりの一端を担っていただくうえで、やはり他人の土地を道路に提供いただく作業は容易ではない。それは、行政が実施する場合でも困難な場合が多く、開発事業者が実施する場合、その難しさから実績が上らないことも想定される。

摂津市では、令和3年4月1日から新制度の運用を開始している。創設したばかりで新制度の効果は未知数ともいえるが、8月時点で数件の相談をいただき、その方向性が間違いではない感触は掴んでいる。

摂津市及び全国の地方公共団体の取り組みも既に一定の歴史や経験を積み重ねているが、狭い道路の解消にはまだまだ道のりは長い。今後、本稿が狭い道路の解消促進の一助となり、地域にとって良好な住環境が形成されることを祈念する。

【参考文献】

- ・国土交通省住宅局市街地建築課（令和2年7月）「狭い道路解消のための取組に係る調査及び事例集」
(<https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001358457.pdf>)
- ・国土交通省 住宅局 建築指導課（平成31年3月14日）「建築確認検査制度の概要」
(<https://www.mlit.go.jp/common/001279404.pdf>)
- ・国土交通省「効率的かつ実効性ある確認検査制度等のあり方の検討」
(<https://www.mlit.go.jp/common/000228036.pdf>)
- ・大東市隣接地等取得費補助事業
(<https://www.city.daito.lg.jp/site/iju/1656.html>)
- ・神戸市密集市街地隣地統合事業
(<https://www.city.kobe.lg.jp/a96653/shise/kekaku/jutakutoshikyoku/misshu/rinchitougou.html>)

- ・ 神戸市住環境改善支援制度（隣地統合）
(<https://www.city.kobe.lg.jp/a94208/kurashi/sumai/jutaku/information/rinchitougou.html>)
- ・ 山形県鶴岡市（NPO法人鶴岡ランドバンク）ランドバンク事業（小規模連鎖型区画再編事業）
(<https://www.mlit.go.jp/common/001234598.pdf>)
- ・ 大阪市狭あい道路拡幅促進整備事業
(<https://www.city.osaka.lg.jp/toshiseibi/page/0000006179.html>)
- ・ 大阪市密集住宅市街地重点整備事業
(<https://www.city.osaka.lg.jp/toshiseibi/page/0000255852.html>)
- ・ 兵庫県加西市建物除却助成制度、土地提供に関する奨励金制度
(<https://www.city.kasai.hyogo.jp/uploaded/attachment/2826.pdf>)
- ・ 兵庫県西宮市狭あい道路拡幅整備事業
(<https://www.nishi.or.jp/kotsu/kotsu/doro/kyoaidoro.html>)
- ・ 地域科学研究会『狭あい道路と密集市街地の計画的整備』－その手法と推進実務

※各URLの最終確認日：令和3年9月20日

これまでの研究紀要

- 第1号特集：地方分権の推進に向けて
- 第2号特集：広域行政
- 第3号特集：住民と行政の協働
- 第4号特集：21世紀の市町村行政
- 第5号特集：ジェンダー平等社会の実現に向けて
- 第6号特集：住民参画による合意形成に向けて
- 第7号特集：安全・安心な社会の実現
- 第8号特集：これからの自治体改革のあり方
- 第9号特集：分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは
- 第10号特集：人口減少時代における社会福祉の変革
- 第11号特集：くらしと交通 ～これからの交通まちづくり～
- 第12号特集：廃棄物処理とリサイクルの現状
～循環型社会の実現に向けて～
- 第13号特集：危機管理について考える
- 第14号特集：地方議会のこれから ～改革へのみちすじ～
- 第15号特集：自立へ向けた就労支援の取組み
- 第16号特集：児童虐待防止への対策と支援
- 第17号特集：自治体経営の道しるべ ～自治体政策の転換に向けて～
- 第18号特集：都市再生～さらなる発展に向けて～
- 第19号特集：防災行政を考える ～来る南海トラフ巨大地震に備えて～
- 第20号特集：人口減少社会を豊かに生きる
- 第21号特集：スポーツ活用戦略
- 第22号特集：AI（人工知能）活用戦略
- 第23号特集：子育て×α
- 第24号特集：ダイバーシティ・マネジメントの展望

これまでの研究紀要（創刊号～第24号）

創刊号 特集：「地方分権の推進に向けて」（平成10年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|---------------------|---|-------------------|------|-------|
| 序 | 文 | おおさか市町村職員研修研究センター | 所長 | 米原淳七郎 |
| 新しい時代の分権型行政システムへの転換 | | 横浜国立大学 | 名誉教授 | 成田 頼明 |
| 分権化における地方政府の基本戦略 | | 立命館大学政策科学部 | 教授 | 伊藤 光利 |
| 留保財源によるシビル・ミニマムの確保 | | 近畿大学商経学部 | 教授 | 中井 英雄 |
| 地方分権と地域福祉 | | 奈良女子大学生活環境学部 | 助教授 | 木村 陽子 |
| まだ、市民に遠い地方分権 | | 朝日新聞 | 編集委員 | 中村 征之 |

第2号 特集：「広域行政」（平成11年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|--|---|--------------------|----|-------|
| 市町村合併 最近の新しい動き、抵抗、思惑 －全国各地域の実態からみる－ | | 東洋大学法学部 | 教授 | 坂田 期雄 |
| 行政規模を規定する要因 | | 大阪大学大学院経済学研究科 | 教授 | 齊藤 愼 |
| 広域行政の新展開 | | 関西学院大学経済学部 | 教授 | 林 宜嗣 |
| 循環型社会と広域行政 | | 京都大学大学院経済学研究科 | 教授 | 植田 和弘 |
| 地方自治と効率化のジレンマを乗り越える 市町村合併のあり方 | | 関西学院大学経済学研究科・産業研究所 | 教授 | 小西砂千夫 |

第3号 特集：「住民と行政の協働」（平成12年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|-----------------------|---|------------------------|------|-------|
| 市民と行政のパートナーシップ | | 京都大学大学院経済学研究科 | 教授 | 田尾 雅夫 |
| 分権時代－住民と行政の協働 | | 中央大学経済学部 | 教授 | 佐々木信夫 |
| 情報公開制度－住民と行政の協働の視点から－ | | 大阪大学大学院法学研究科 | 教授 | 松井 茂記 |
| 自治体とNPOの協働 | | 特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター | 代表理事 | 世古 一穂 |
| 住民主体のまちづくりにおける「協働」の条件 | | 神戸新聞情報科学研究所 | 副所長 | 松本 誠 |

第4号 特集：「21世紀の市町村行政」（平成13年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|---|---|--------------------------|----|----|
| 21世紀の市町村財政 | | 東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授 | 神野 | 直彦 |
| 市町村における行政評価の必要性と課題 | | 関西学院大学産業研究所 教授 | 石原 | 俊彦 |
| 地域福祉における市町村行政を展望する ～問われるコーディネーター～ | | 大阪大学大学院人間科学研究科 助教授 | 齊藤 | 弥生 |
| 市町村行政の実情と可能性～京都・滋賀の現場から～ | | 京都新聞社会報道部・自治担当 記者 | 高田 | 敏司 |
| 変革の時代における自治体の基本戦略 ～分権 参加 経営 連携～（特別講演録） | | 神戸大学大学院法学研究科 教授 | 伊藤 | 光利 |

第5号 特集：「ジェンダー平等社会の実現にむけて」（平成14年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|---|---|----------------------|------|-----|
| 男女共同参画社会基本法と自治体条例 | | 十文字学園女子大学 教授 | 橋本 | ヒロ子 |
| ドメスティック・バイオレンス防止法と 女性に対する暴力防止への課題 | | お茶の水女子大学 教授 | 戒能 | 民江 |
| 「構造改革」と女性労働 ～世帯主義を超えた多頭型社会へむけて～ | | 朝日新聞社東京本社 企画報道室 | 竹信 | 三恵子 |
| 公務職場のセクハラ対策～相次ぐ二次被害が問うもの～ | | 東京都中央労政事務所 | 金子 | 雅臣 |
| 市町村公募論文： わがまちの魅力創出の視点から見た国内交流のあり方 | | 八尾市職員グループ | いんさい | どうと |
| 地方分権セミナー録：キーパーソンが語る ～創造的な自治体マネジメントと住民主体のまちづくり～ | | 近畿大学理工学部土木工学科 助教授 | 久 | 隆浩 |

第6号 特集：「住民参画による合意形成にむけて」（平成15年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|---|---|------------------------------------|----|-----|
| 地方分権時代の住民参画 ～参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営～ | | 南苑コミュニティ研究所 代表取締役 | 浦野 | 秀一 |
| 住民主体のまちづくりの取組みと実践 ～交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開～ | | 近畿大学理工学部社会環境工学科 助教授 | 久 | 隆浩 |
| 住民投票制度の現状と制度設計の論点 | | （財）地方自治総合研究所 理事・主任研究員 | 辻山 | 幸宣 |
| 都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題 | | 筑波大学社会学系 教授 | 大村 | 謙二郎 |
| | | 筑波大学博士課程社会学研究科・ 川崎市総合計画課題 専門調査員 | 小野 | 尋子 |
| パブリック・コメントの現状と課題 | | 横須賀市都市部都市計画課 主幹 | 出石 | 稔 |
| 市町村公募論文：自治体の政策形成と政策系大学院 ～経験と展望にもとづく一考察～ | | 豊中市政策推進部企画調整室 | 佐藤 | 徹 |

第7号 特集：「安全・安心な社会の実現」（平成16年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|---|---|--|----|-------|
| 犯罪機会論と安全・安心まちづくり －機会なければ犯罪なし－ | | 立正大学文学部社会学科 助教授 | 小宮 | 信夫 |
| 環境リスクをめぐる コミュニケーションの課題と最近の動向 | | 早稲田大学理工学部複合領域 教授 | 村山 | 武彦 |
| バリアフリーとその新展開 | | 近畿大学理工学部社会環境工学科 教授 | 三星 | 昭宏 |
| 子育て、教育における自治体のあらたな役割 －子育て支援という視点から、 安心して暮らせる街作りという視点から－ | | 東京大学大学院教育学研究科・教育学部 同付属・学校臨床センター センター長 | 教授 | 汐見 稔幸 |
| 高齢者の安全・安心とは－年金、医療、介護を考える－ | | 岡本クリニック院長 国際高齢者医療研究所 所長 | 岡本 | 祐三 |
| 市町村公募論文： 要綱行政の現状と課題－自治立法権の拡充を目指して－ | | 岸和田市総務部総務管財課 | 藤島 | 光雄 |

第8号 特集：「これからの自治体改革のあり方」（平成17年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|----------------------------------|---|---------------------------|----|----|
| 自治体行政改革の新展開 －ローカル・ガバナンスの視点から－ | | 同志社大学政策学部 学部長 | 真山 | 達志 |
| 評価の政策形成と経営への活用と課題－基本へ還れ－ | | 筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授 | 古川 | 俊一 |
| 自治体職員の人材育成 | | 千葉大学法経学部 教授・ 東京大学 名誉教授 | 大森 | 彌 |
| 公務員制度改革と自治体職員イメージの転換 | | 国際基督教大学社会科学部 教授 | 西尾 | 隆 |
| 地方財政の改革－地方行政は「黒字」なのか－ | | 総務省地方財政審議会 会長 | 伊東 | 弘文 |
| 市町村公募論文：財政危機と成功する行政評価システム | | 八尾市都市整備部交通対策課 | 南 | 昌則 |

第9号 特集：「分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは」（平成18年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|-------------------------------------|---|--|-----|-----|
| マッセOSAKAへの期待 | | 大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 | 齊藤 | 愼 |
| 分権時代、自治体職員の習得すべき能力と マッセOSAKAの関わり | | 侑苺コミュニティ研究所 代表取締役 | 浦野 | 秀一 |
| 「地域公共人材」育成としての職員研修 | | 龍谷大学法学部 教授 | 富野暉 | 一郎 |
| 自治体女性職員をめぐる環境と能力開発に関する一考察 | | 大阪市立大学大学院創造都市研究科 助教授 | 永田 | 潤子 |
| 地方分権セミナー録：自治体再生への道しるべ ¹⁾ | | 大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 | 齊藤 | 愼 他 |

第10号 特集：「人口減少時代における社会福祉の変革」（平成19年3月発行）

| テ ー マ | 執 筆 者 |
|---|----------------------------------|
| 障害者自立支援法と自治体における障害者福祉施策 | 東洋大学ライフデザイン学部 生活支援学科 教授 北野 誠一 |
| これからの地域福祉とコミュニティの活性化 | 桃山学院大学社会学部 助教授 松端 克文 |
| 次世代育成支援の推進と市町村の課題 | 大阪市立大学生活科学研究科 教授 山縣 文治 |
| 生活保護行政を考える | 東京都立大学人文学部 教授 岡部 卓 |
| 2005年介護保険法改正の立法政策的評価 | 大阪大学大学院人間科学研究科 教授 堤 修三 |
| 福祉と自治体財政 | 奈良女子大学 名誉教授 澤井 勝 |
| 自治体病院だからこそ、変われる | 徳島県病院事業管理者・坂出市立病院 名誉院長 塩谷 泰一 |
| 市町村公募論文：公益法人制度改革と市町村 ～市町村出資財団法人と市町村の今後の関係を 構築するための課題整理～ | 八尾市人権文化部文化振興課 朴井 晃 |

第11号 特集：「くらしと交通～これからの交通まちづくり～」
(平成20年3月発行)

| テ ー マ | 執 筆 者 |
|--|--------------------------------|
| 地域交通について考える ～新たな交通価値と低速交通システムについて～ | 大阪大学大学院工学研究科 教授 新田 保次 |
| 市民協働の交通まちづくり 相互学習による協働型交通安全の取り組み | 大阪市立大学大学院工学研究科 教授 日野 泰雄 |
| 地域から育てる交通まちづくり | 大阪大学大学院工学研究科 准教授 松村 暢彦 |
| まちづくりを支える総合交通政策 | 神戸国際大学経済学部都市環境・観光学科 教授 土井 勉 |
| 地域公共交通を地域で 「つくり」「守り」「育てる」ということ | 名古屋大学大学院環境学研究科 准教授 加藤 博和 |
| 子どもと交通問題 | 筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師 谷口 綾子 |
| 市町村公募論文： 放置自動車対策をめぐる二、三の問題 ～法的アプローチを中心にして～ | 岸和田市法律問題研究会 |

第12号 特集：「廃棄物処理とリサイクルの現状～循環型社会の実現に向けて～」
(平成21年3月発行)

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|-------------------------|---|---------------------|-----|-------|
| 廃棄物処理の現状と今後 | | 京都大学地球環境大学院 | 教授 | 植田 和弘 |
| ごみ有料化と「見える化」 | | 東洋大学経済学部 | 教授 | 山谷 修作 |
| 貴金属・レアメタルの回収と行政の関与 | | 神戸山手大学現代社会学部環境文化学科 | 教授 | 中野加都子 |
| 上勝町のゼロ・ウェイスト政策－その実践と展開－ | | NPO法人 ゼロ・ウェイストアカデミー | 理事 | 松岡 夏子 |
| 循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ | | 近畿大学経済学部総合経済政策学科 | 教授 | 坂田 裕輔 |
| 不法投棄対策の現状と課題 | | 岩手大学人文社会科学部 | 准教授 | 笹尾 俊明 |
| 循環型社会の地球温暖化対策 | | 独立行政法人国立環境研究所 | | 橋本 征二 |

第13号 特集：「危機管理を考える」(平成22年3月発行)

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|---|---|---|-----|-------|
| 地域防災計画の課題と展望～生ける計画をめざして～ | | 板橋区総務部契約管財課 | 課長 | 鍵屋 一 |
| 新型インフルエンザ対策 | | 新潟大学大学院医歯学総合研究科 | 教授 | 鈴木 宏 |
| 緊急対応時に必要な都市機能 | | 関西大学理事・環境都市工学部教授 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来 センター長 | | 河田 恵昭 |
| 学校における侵入暴力犯罪からの安全管理 | | 明治大学理工学部 | 准教授 | 山本 俊哉 |
| 市町村公募エッセイ： 【ブックトーク】 新しく自治体職員になったみなさんへ（福祉事務所編） | | 羽曳野市保健福祉部福祉総務課 | | 細井 正人 |

第14号 特集：「地方議会のこれから～改革へのみちすじ～」

(平成23年3月発行)

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|--|---|------------------------------------|------|-------|
| 自治法改正と議会の役割 | | 東 京 大 学 | 名誉教授 | 大森 彌 |
| 二元代表制－その課題と展望－ | | 株式会社野村総合研究所 | 顧問 | 増田 寛也 |
| 住民参加と議会 | | 同志社大学大学院総合政策科学研究科 | 教授 | 新川 達郎 |
| 議会事務局のあり方とその改革課題 | | 立命館大学法学部 | 教授 | 駒林 良則 |
| 政策立案（議員立法）機関としての議会 | | 拓殖大学地方政治センター長／ 四日市研究機構・地域政策研究所長 | | 竹下 讓 |
| 自治を担う議会の権限強化 －住民自治を促進する議会に－ | | 山梨学院大学法学部 | 教授 | 江藤 俊昭 |
| 議会の活性化 | | 関西大学総合情報学部 | 教授 | 名取 良太 |
| 求められる議員職の姿 －受身の「られる」ではなく可能の「られる」－ | | 東京大学大学院法学政治学研究科 | 教授 | 金井 利之 |
| 議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義 | | 法政大学法学部 | 教授 | 廣瀬 克哉 |
| 市町村公募論文： 就学援助制度の意義と市町村の役割 －今求められる就学援助制度の在り方とは－ | | 摂津市教育委員会教育総務部学務課 | | 大橋 徹之 |

第15号 特集：「自立へ向けた就労支援の取組み」（平成24年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|---|---|------------------|------|-------|
| 就労支援をどう実現するか 企業の包摂から社会的包摂へ | | 北海道大学大学院法学研究科 | 教授 | 宮本 太郎 |
| 生活保護受給者への就労支援の現状と課題 | | 明治学院大学社会学部社会福祉学科 | 教授 | 新保 美香 |
| 障がい者就労支援の現状と課題 | | 埼玉県立大学保健医療福祉学部 | 教授 | 朝日 雅也 |
| 若年者への就労支援 －次世代への就労支援は社会投資である－ | | NPO法人「育て上げ」ネット | 理事長 | 工藤 啓 |
| 高齢者への就労支援 | | 桜美林大学 | 名誉教授 | 瀬沼 克彰 |
| 母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み | | NPO法人Wink | 理事長 | 新川てるえ |
| 就労支援と地方自治体－地域雇用政策の進化の視点から | | 東京大学大学院経済学研究科 | 教授 | 佐口 和郎 |
| 市町村公募論文： 「ふるさと納税制度」の仕組みと現状 ～自治体の魅力発信の切り口から～ | | 八尾市経済環境部環境施設課 | | 小池 宜康 |

第16号 特集：「児童虐待防止への対策と支援」(平成25年3月発行)

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|--|---|--------------------------------------|----|----|
| 子ども虐待の現状と課題 | | 関西大学人間健康学部 教授 | 山縣 | 文治 |
| 市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性 | | 関西学院大学人間福祉学部 教授 | 才村 | 純 |
| 要保護児童対策地域協議会 ～機能するための要件・ファミリーソーシャルワークの視点～ | | 流通科学大学サービス産業学部 サービスマネジメント学科 教授 | 加藤 | 曜子 |
| 児童虐待の予防～保育所・幼稚園・学校が出来ること | | 種智院大学人文学部 助教 | 近棟 | 健二 |
| 虐待する親の回復支援の視点 ～MY TREEペアレンツ・プログラムの実践から～ | | エンパワメント・センター 主宰 | 森田 | ゆり |
| 自治体の事例（大阪府・茨木市・枚方市・三重県いなべ市） 子ども虐待防止と支援の課題－実践を通して感じること | | 淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科 教授 | 柏女 | 靈峰 |
| 市町村公募論文： 自治体における情報公開制度の現状と受益者負担の在り方 －情報公開手数料の一考察－ | | 泉佐野市総務部総務課 | 道井 | 渉 |
| 市町村公募エッセイ： 「笑顔」が一番！ キャリアデザインと今までの経験から学んだコト | | 貝塚市健康福祉部 | 兒玉 | 和憲 |

第17号 特集：「自治体経営の道しるべ～自治体政策の転換に向けて～」
(平成26年3月発行)

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|--|---|----------------------------------|----|-----|
| 地方財政の健全化の中長期的展望と 税制抜本改革、地方消費税 | | 総務省 大臣官房審議官(税務担当) | 平嶋 | 彰英 |
| 自治体財政指標に係る諸論点 －発生主義・複式簿記会計の視点を交えた検討－ | | 有限責任監査法人トーマツ公認会計士 小室 将雄、大川 裕介 | | |
| 地方公営企業の財政既定の拡大とその意義、さらなる課題 | | 関西学院大学大学院経済学研究科 人間福祉学部 教授 | 小西 | 砂千夫 |
| 第三セクター再生のための公経営監査・診断 | | 青山学院大学 名誉教授 | 鈴木 | 豊 |
| 資産老化化への対応 | | 東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー | 藤木 | 秀明 |
| 実務者からのメッセージ－財政担当の仕事のやり方－ | | 川 西 市 理事 | 松木 | 茂弘 |
| 市町村公募エッセイ： 政策形成時代×図書館＝未来をきりひらく！ ～情報収集力重アップへの一提案～ | | 吹 田 市 | 栗生 | 育美 |

第18号 特集：「都市再生～さらなる発展に向けて～」(平成27年3月発行)

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|--|---|-------------------------------------|----|---------------------------------|
| 人口減少と自治体財政 | | マッセOSAKA所長 | 齊藤 | 愼 (大阪学院大学大学院教授・ 大阪大学名誉教授) |
| 自治体経営で人口流入を図る | | 一般財団法人地域開発研究所 主任研究員 | 牧瀬 | 稔 |
| 自治体の資金調達において今やるべきことは何か | | 地方公共団体金融機構 地方支援部 ファイナンス支援課 課長 | 浅野 | 正義 |
| 「新地方公会計改革」の概要と展望 -自治体改革のための財務書類の活用方法- | | 関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科 教授 | 稲沢 | 克祐 |
| 予算編成手法の見直し | | 専修大学経済学部 教授 | 町田 | 俊彦 |
| 県民経済計算から読み取る地域の経済指標 | | 富山県経営管理部統計調査課 副主幹 | 南保 | 勇治 |
| 大都市圏の公共施設更新問題 | | 日本大学経済学部 教授 | 中川 | 雅之 |
| 習志野市の公会計改革の実践例 | | 千葉県習志野市 会計管理者 | 宮澤 | 正泰 |
| 市町村公募論文： 地方分権時代における文書管理の在り方について ～いかに保存文書を適切に管理していくか～ | | 摂津市総務部総務課 | 菰原 | 知宏 |

第19号 特集：「防災行政を考える～来る南海トラフ巨大地震に備えて～」
(平成28年3月発行)

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|--|---|------------------------------------|----|-----|
| 防災・減災マネジメント型地域防災計画の策定 ～近年の大震災に学ぶ～ | | 跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授 | 鍵屋 | 一 |
| 自治体の情報インフラ整備～民間技術の利活用～ | | 国立研究開発法人 防災科学技術研究所 理事長 | 林 | 春男 |
| 災害対策本部の運用と課題 | | 明治大学 政治経済学部 教授 | 牛山 | 久仁彦 |
| 被災地支援～中長期間の支援方策～ | | 大阪大学大学院 人間科学研究科 教授 | 渥美 | 公秀 |
| 外国人住民のための「やさしい日本語」 | | 弘前大学大学院 地域社会研究科 教授 | 佐藤 | 和之 |
| 次世代へのメッセージ① ～時代は変わったか～ | | 朝日新聞 東北復興取材センター長・仙台総局長 坪井ゆづる | | |
| 次世代へのメッセージ② ～阪神・淡路大震災の記憶～ | | 神戸市消防局 警防部 警防課長 | 濱田 | 宗徳 |
| 市町村公募論文： 新たな公共図書館をめざす動向の考察と 公共図書館政策の課題 | | 枚方市 教育委員会社会教育部 部長 | 中路 | 清 |

第20号 特集：「人口減少社会を豊かに生きる」（平成29年3月発行）

| テ ー マ | 執 筆 者 |
|--|--------------------------------------|
| 人口減少時代に向う日本の針路 ～「一億総活躍社会」の実現に向けて～ | ニッセイ基礎研究所 社会研究部 主任研究員 土堤内昭雄 |
| 「これから」の家族政策－少子化対策からの転換－ | 増田社会保障研究所 代表 増田 雅暢 |
| 「これから」の男性の育児参画～父親の役割を考える～ | 大阪教育大学教育学部教員養成課程 家政教育講座 准教授 小崎 恭弘 |
| 「これから」の教育支援～未来への投資～ | 環太平洋大学 学長 大橋 節子 |
| 「これから」の婚活支援～若者の恋愛観からみる～ | マーケティングライター／インフィニティ 代表取締役 牛窪 恵 |
| 「これから」の都市部と地方のライフスタイル 豊かな暮らしのあり方と、この国のゆくえ | 首都大学東京 准教授 山下 祐介 |
| 人口減少社会での地域医療のあり方 ～医療・介護のシームレスな体制の構築に向けて～ | 八尾市立病院事務局 企画運営課 課長 朴井 晃 |

第21号 特集：「スポーツ活用戦略」（平成30年3月発行）

| テ ー マ | 執 筆 者 |
|---|--------------------------------------|
| 新しいスポーツ振興の可能性 | 早稲田大学 スポーツ科学学術院 教授 原田 宗彦 |
| スポーツで地域を輝かす | 一般財団法人 日本スポーツコミッション 理事長 木田 悟 |
| スポーツ施設を核としたまちづくり 「スマート・ベニュー®」構想 | 株式会社 日本政策投資銀行 地域企画部 藤田 麻衣 |
| 運動・スポーツによる健康づくり支援のあり方 ～ヘルスプロモーションの視点から～ | 京都学園大学 健康医療学部 スポーツ学科 准教授 三宅 基子 |
| スポーツ人材の育成 | 筑波大学 体育系 准教授 高橋 義雄 |
| スポーツツーリズムによる地域活性化 －担い手としてのスポーツコミッションの考察－ | 近畿大学 経営学部 教授 高橋 一夫 |
| 泉南アナゴの復活に向けた養殖による地方創生の取組み | 泉南市 市民生活環境部 産業観光課 参事 高山 淳 |

第22号 特集：「AI（人工知能）活用戦略」（平成31年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|-------------------|---|---------------------------|-----------------------|---------------------|
| AIで変わる日本の未来 | | 関西大学 | システム理工学部 教授 | 前田 裕 |
| AIと働き方改革 | | 慶応義塾大学 | 商学部 教授 | 山本 勲 |
| AI面接官 | | 株式会社タレントアンドアセスメント | 代表取締役 | 山崎 俊明 |
| AI時代の教育 | | 一般社団法人 データサイエンス教育総合研究所 | 代表理事 研究所長 兼 CDO | 中村 一也 |
| 自治体業務におけるAI活用の可能性 | | HIRO研究所 | 代表 | 廣川 聡美 (元横須賀市副市長) |

第23号 特集：「子育て×α」（令和2年3月発行）

| テ | マ | 執 | 筆 | 者 |
|--------------------------|---|-----------|------------------------|----------------|
| 子育て政策の展望 | | 大阪府立大学 | 人間社会システム科学研究科 教授 | 山野 則子 |
| 子育て×まちづくり～子どもが当たり前にいる社会～ | | 東京都市大学 | 人間科学部 児童学科 准教授 | 松橋 圭子 |
| 子育て×防犯～子どもが安全・安心に暮らせる社会～ | | 東京未来大学 | こども心理学部 教授 | 出口 保行 |
| 子育て×母子支援～保護から自立への支援とは～ | | 大阪市立大学大学院 | 生活科学研究科 特任准教授 | 中島 尚美 |
| 子育て×男女共同参画～夫婦・社会で支える～ | | 大阪教育大学 | 教育学部 教員養成課程 准教授 | 小崎 恭弘 |
| 子育て×介護～ダブルケアのこれから～ | | 一般社団法人 | ダブルケアサポート 理事 | 植木 美子 |
| 子育て×虐待対策～手を挙げるその前に～ | | 武庫川女子大学 | 文学部 心理・社会福祉学科 教授 | 倉石 哲也 |
| いじめの重大事態に係る調査結果の公表に関する考察 | | 八尾市 | 総務部 市政情報課 | 情報公開室 尾崎 洋也 |

第24号 特集：「ダイバーシティ・マネジメントの展望」（令和3年3月発行）

| テ ー マ | 執 筆 者 |
|-----------------------|-------------------------------|
| ダイバーシティ経営を支える5つの柱 | 中央大学大学院 戦略経営研究科 教授 佐藤 博樹 |
| 女性活躍とワーク・ライフ・バランス | 獨協大学 法学部 総合政策学科 教授 大谷 基道 |
| 高齢者が輝き続ける職場づくりの可能性と課題 | 東京大学 先端科学技術研究センター 講師 檜 山 敦 |
| 障がい者の職場定着に向けて求められる取組み | 法政大学 現代福祉学部 教授 眞保 智子 |
| 多様な性自認を認め合う職場づくり | 特定非営利活動法人ReBit 代表理事 薬師 実芳 |
| 外国人住民が活躍するまちづくり | 明治学院大学 教養教育センター 准教授 長谷部美佳 |

サマージャンボ・ハロウィンジャンボ宝くじは、
大阪府内で買ってほしいねん。



大阪の宝くじイメージキャラクター
「たこ焼きクーちゃん」です。

「サマージャンボ宝くじ」及び「ハロウィンジャンボ宝くじ」の収益金は、販売実績等に応じて、各都道府県市町村振興協会に配分されます。

本協会では、配分された収益金を府内市町村に交付しており、各市町村において公共事業等をはじめ、少子・高齢化対策、地域情報化対策などの事業に活用されています。大阪府内での宝くじの購入にご協力をお願いいたします。

マッセOSAKA研究紀要 第25号

特集 社会福祉のこれから
～“地域共生社会”の実現に向けて～

令和4年3月発行

編集・発行：公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
(マッセOSAKA)

〒540-0008

大阪市中央区大手前3-1-43
大阪府新別館南館6階

T E L 06-6920-4565

F A X 06-6920-4561

H P <http://www.masse.or.jp/>

印 刷：川西軽印刷株式会社

T E L 06-6761-5768(代)

第24号 特集：「ダイバーシティ・マネジメントの展望」（令和3年3月発行）

| テ ー マ | 執 筆 者 |
|-----------------------|-------------------------------|
| ダイバーシティ経営を支える5つの柱 | 中央大学大学院 戦略経営研究科 教授 佐藤 博樹 |
| 女性活躍とワーク・ライフ・バランス | 獨協大学 法学部 総合政策学科 教授 大谷 基道 |
| 高齢者が輝き続ける職場づくりの可能性と課題 | 東京大学 先端科学技術研究センター 講師 檜 山 敦 |
| 障がい者の職場定着に向けて求められる取組み | 法政大学 現代福祉学部 教授 眞保 智子 |
| 多様な性自認を認め合う職場づくり | 特定非営利活動法人ReBit 代表理事 薬師 実芳 |
| 外国人住民が活躍するまちづくり | 明治学院大学 教養教育センター 准教授 長谷部美佳 |

サマージャンボ・ハロウィンジャンボ宝くじは、
大阪府内で買ってほしいねん。



大阪の宝くじイメージキャラクター
「たこ焼きちゃん」です。

「サマージャンボ宝くじ」及び「ハロウィンジャンボ宝くじ」の収益金は、販売実績等に応じて、各都道府県市町村振興協会に配分されます。

本協会では、配分された収益金を府内市町村に交付しており、各市町村において公共事業等をはじめ、少子・高齢化対策、地域情報化対策などの事業に活用されています。大阪府内での宝くじの購入にご協力をお願いいたします。

マッセOSAKA研究紀要 第25号

特集 社会福祉のこれから
～“地域共生社会”の実現に向けて～

令和4年3月発行

編集・発行：公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
(マッセOSAKA)

〒540-0008

大阪市中央区大手前3-1-43
大阪府新別館南館6階

T E L 06-6920-4565

F A X 06-6920-4561

H P <http://www.masse.or.jp/>

印 刷：川西軽印刷株式会社

T E L 06-6761-5768(代)

サツケ 〇saka