

日本版「社会的処方」のあり方へのいくつかの論点

日本福祉大学社会福祉学部 平野隆之

I. 自己紹介

○専門：地域福祉研究 A『地域福祉推進の理論と方法』2008, 放送大学「地域福祉の展開」

○最近のキーワードと著書

①福祉社会開発・開発福祉⇒B『福祉社会の開発：場の形成と支援ワーク』2013 (ミネルヴァ書房)

C『地域共生の開発福祉：制度福祉を越えて』2017 (ミネルヴァ書房)

②コミュニティワーク⇒D『地域アクションのちから：コミュニティワークリフレクションブック』2018 (CLC)

③権利擁護支援⇒E『権利擁護がわかる意思決定支援：法と福祉の協働』2018 (ミネルヴァ書房)

④共生型ケア⇒F『共生ケアの営みと支援：富山型「このゆび一まれ」調査から』2005 (CLC)

○もう一枚の名刺：全国コミュニティライフサポートセンター (CLC) 理事

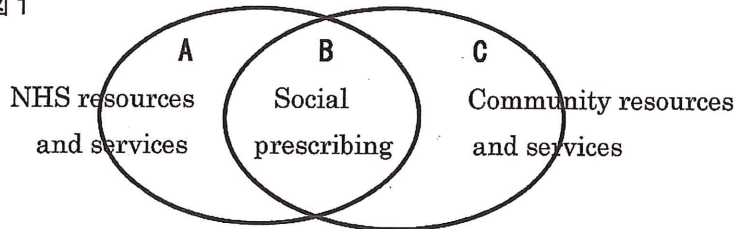
II. 報告のねらい -背景にある地域福祉研究

1. 英国の「社会的処方」の政策枠組みをどう日本の文脈のなかに採用することができるのか？

日本の文脈における「社会的処方(英国)」への2つの接近(地域共生社会の構築上の意義と「社会的処方」と称していない国内の関連する実践の編集)

1) 「社会的処方」を求めるAの政策領域をどう設定するのか、医療制度領域以外に拡張するのか？

図1

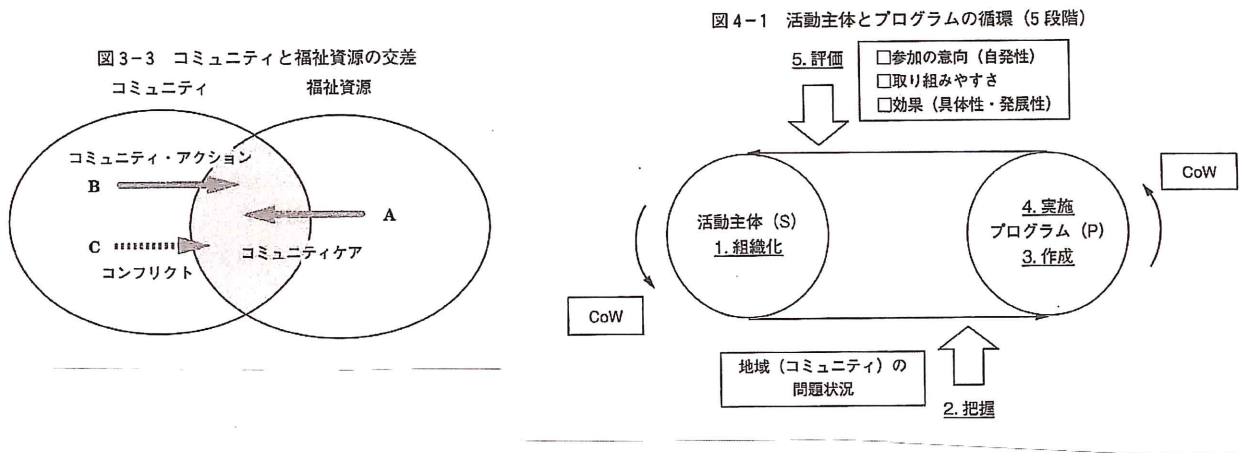


①Aが福祉制度であれば、AとCの結節点に地域福祉という領域があり、制度でない地域福祉の模索作業がある種の「社会的処方」の機能を果たしていたとみることができる。

表1 社会福祉制度と地域福祉の特性比較(文献A)

	社会福祉制度	地域福祉
組織・仕組み	官僚組織	コミュニティ
	システム	ミッション・合意
	行政(執行)	参加(実践)
運用の方法	対象(資格付与)	主体(組織化)
	成果達成	プロセス重視
	エリア大・短期的解決	エリア小・長期的解決
基盤となる価値・特性	専門性	自発性(意識性)
	義務感	達成感
	普遍性	地域性
	安定的(画一性)	実験的(流動性)

②コミュニティが福祉資源を担う「コミュニティアクション」とその組織化支援としてのコミュニティワーク



③今日的に制度福祉が発展するなかで、新たなCへの働きかけが制度的にも登場してきている。

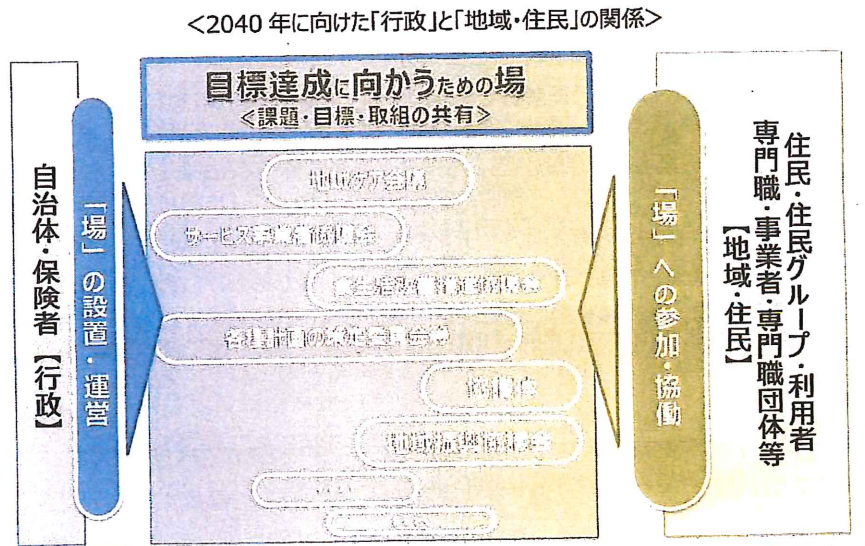
- 介護保険制度の領域での可能性：「生活支援体制整備」のなかでCの強化
- 生活困窮者自立支援制度の領域での可能性：社会的孤立への支援としてCの必要性が重要
地域福祉課に置かれている「生活困窮者自立支援室」⇒自治体地域福祉行政の新たな役割

2) 「社会的処方」はマイクロレベルでの対応か、システムとしてのメゾ機能を持つのか？

⇒ 自治体行政の「社会的処方」における役割は、メゾ機能となる。地域マネジメント概念へ自治体行政における地域包括ケア推進のための「地域マネジメント」の必要性

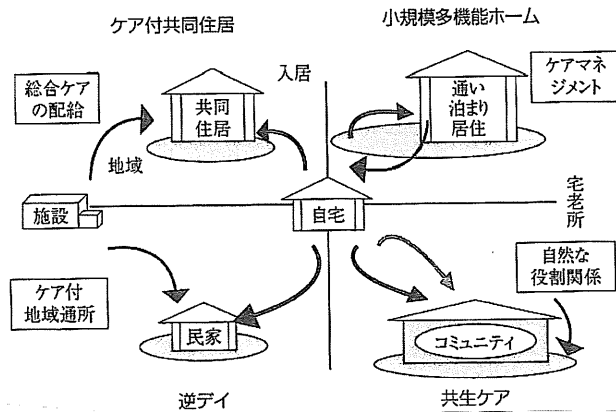
協議空間（場）のマネジメントを担う地域マネジャー（介護保険課長や地域包括ケア推進課長等）

①「計画策定」の場、②「サービス提供体制構築」の場、③ケアの考え方を積み上げる場、④「地域づくり」の場



2. 先行する多様な実践（事例）をどう編集するのか？ —共生型ケアの編集経過

1) CLC 企画の全国フォーラムの場における編集 —新たなコミュニティケア



文献 F

2) 実践（共生型ケア）の政策化の展開

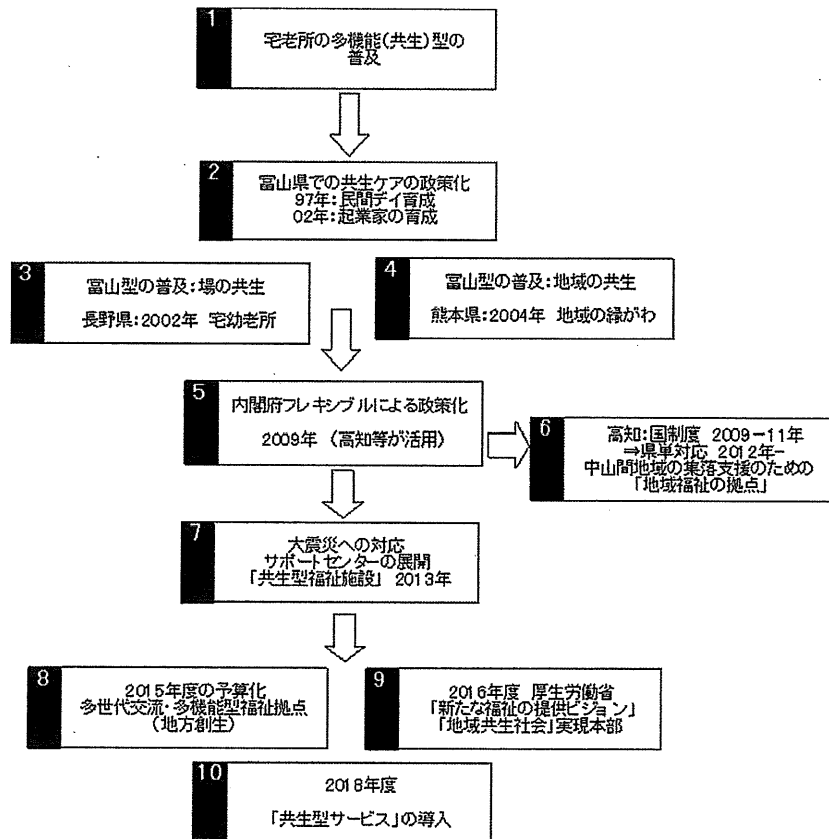


図 共生型ケアの政策化の展開

3) コミュニティケア領域とは異なる地域福祉のソーシャルワーク機能

- ① 「地域福祉型福祉サービス」(全社協) 2004 としての編集作業
- ② 制度の狭間のソーシャルワーク = 「コミュニティソーシャルワーク」として政策化 2008
- ③ 地域力強化検討委員会 地域福祉におけるソーシャルワーク機能の評価 2016

Ⅲ. 社会的処方箋の図（制度と非制度の協働）と「生活支援コーディネーター」の養成

(1) 社会的処方箋に関する図

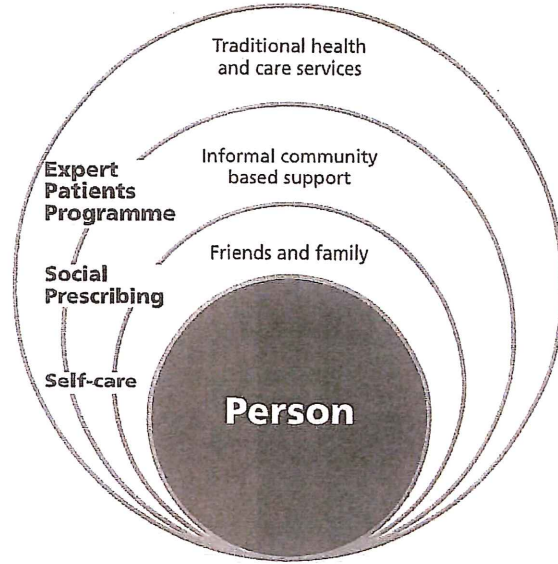
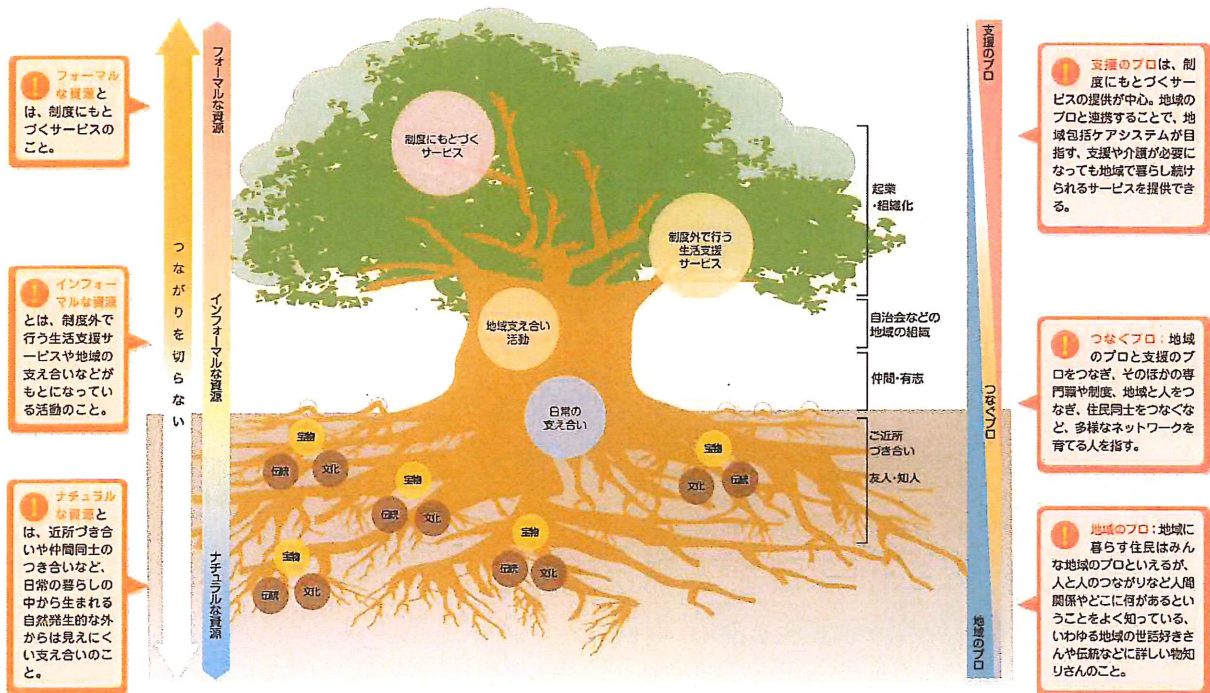


Figure Two: The relationship between people, person-centred approaches and appropriate support

(2) CLC による生活支援コーディネーター養成の原点図

地域づくりの木



Ver.2.1(17.05.15)

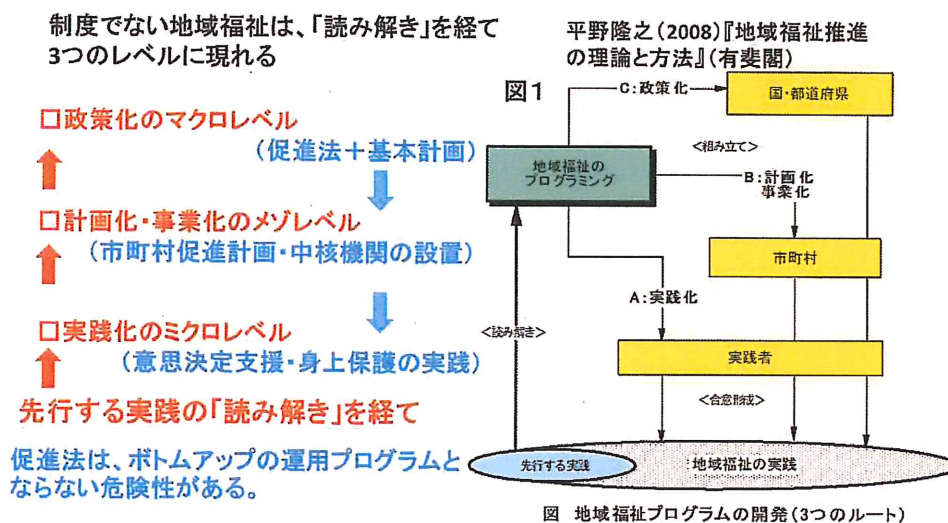
①背景にある東日本大震災での「生活支援員」の育成（地域のプロを支援人材に）

②生活支援コーディネーターの養成に求められるコミュニティワーク機能（つなぐプロ）

IV. 協議の場とそのマネジメント — 「社会的処方」の場・機能・活動の装置化にむけて

1. 地域福祉の政策化に求められる協議・計画空間

1) 成年後見制度理促進計画の課題 (文献 E)



⇒ 促進計画の策定過程で、ボトムアップの運用を採用できるのか？

2) 地域福祉課のマネジメント (マネジャーとしての地域福祉課長の調査) — 芦屋市地域福祉課研究 生活困窮者自立支援・総合事業の推進といった新たな協議・協働の場の運営 (=地域福祉課が担う)

表1 芦屋市地域福祉行政の展開

時期区分	年度	地域福祉行政の展開
第1期 B: 地域福祉計画をもとにした地域福祉拠点の配置	2007 ~	B: 第1次地域福祉計画 (2007-2011年度) A: 地域福祉課の再設置 (2007年度): 部の主幹的業務を担当
	2010	A: 保健福祉センターの開設、権利擁護支援センターの設置、地域発信型ネットワークの所管課
第2期 A: 地域福祉課の体制整備による総合的な展開 (B・Cへの波及)	2011	A: トータルサポート担当新設 (専任課長1名、兼務4名) B: 第2次地域福祉計画策定への取り組み
	2012	A: トータルサポート担当増員 (専任課長1名、兼務5名) B: 第2次地域福祉計画 (2012-16年度) の実施・「地域福祉アクションプログラム推進協議会」設置等 C: 芦屋 Grow Up チャレンジの実施 (~2018年継続)
	2013	A: 3係体制 (地域福祉係・福祉医療係・トータルサポート係)
	2014	A・C: 生活困窮者自立支援事業推進に係るプロジェクトチームの設置 (2014年10月から6回: 8部17課の職員で構成) B: 地域福祉計画の「中学生向け概要版」作成
第3期 C: 地域福祉課主導の人材育成の強化	2015	A: 3係体制 (地域福祉係、トータルサポート係、地域支援係新設)、トータルサポート担当は8名体制 (トータルサポートの専任課長が地域福祉課長になる)
	2016	A・C: 「介護予防・日常生活支援総合事業」推進のための部内プロジェクトチーム設置 B: 第3次地域福祉計画 (2017-21年度) の策定: 創生総合戦略や総合計画後期基本計画との連携
	2017	C: 行政改革に係る「全世代交流に向けたプロジェクトチーム」の設置 (5部17課の職員で構成) B: ひとり一役活動推進事業開始 (介護保険制度の地域支援事業)
	2018	A: 地域共生推進担当課長設置、社会福祉審議会地域福祉部会設置 C: 「全世代交流に向けたプロジェクトチーム」の継続実施

出典: 芦屋市資料やヒアリング調査から作成

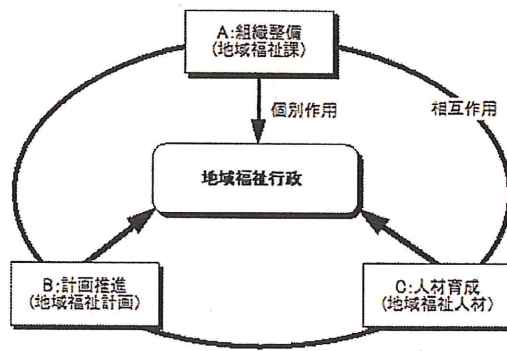


図2 自治体内における地域福祉行政の形成要素

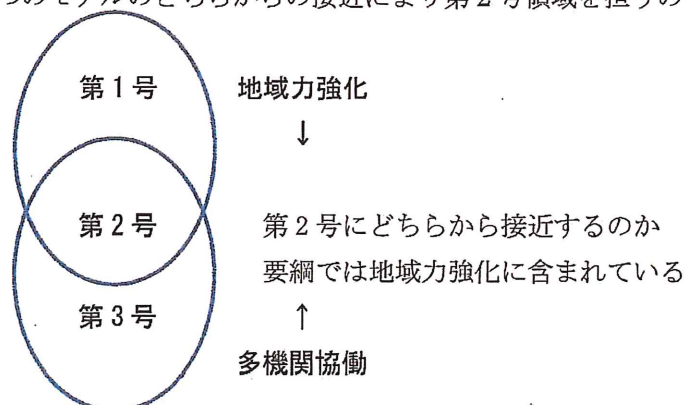
2. 「地域共生社会の実現」のための2つのモデル事業（地域福祉行政の強化）

1) 社会福祉法における環境の整備・構築の規定とそのツールの設定

106条 3-1項 第1号	「住民に身近な圏域」において、地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備	⇒	①活動支援 ②拠点整備 ③研修実施
106条 3-1項 第2号	「住民に身近な圏域」において、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備	⇒	①場の整備 ②場の周知 ③早期把握 ④バックアップ
106条 3-1項 第3号	多機関の協働による包括的な相談支援体制の構築	⇒	①チーム支援 ②中核機能 ③協議検討の場 ④早期把握 ⑤地域連携

⇒ 社会的処方プログラムの条件整備としても活用可能

2) 2つのモデルが関連している構造をモデル事業のなかで、どう実現するのがポイント
言い換えれば、2つのモデルのどちらからの接近により第2号領域を担うのか。



3) 多機関協働のプログラム性

- ①相談支援の包括化推進員（包括的相談支援員ではない）という包括化にむけてのマネジメントを担う人材に財政的支援
- ②包括化に向けたマネジメントを活用する場面として、「相談支援包括化推進会議」の運営が用意されている。

③包括化を進める目的として、既存の3つの制度的・実践的な基盤が選択されている。



4) 地域力強化⇒これまで取り組んできた「小地域福祉活動」をどう越えているのか
企業も地域の福祉力の担い手／企業が抱える課題への対応

3. 「社会的処方」の場における協議機能 —先行する協議の場③との連携機能は成立するか

1) 生活困窮者自立支援事業の運営協議会の役割 —参与観察における整理

①運営協議の場における連携促進（庁内連携と庁外〔民間〕連携）＝異なる2つのベクトル

○生活保護や滞納整理の部署との連携会議あるいはプロジェクト会議の促進

○背景にある「社会的孤立」への地域資源やコミュニティの協力の組織化

⇒ どこまで相談部門がコミュニティワークを実践できるのか（社会的処方のC領域）

②自立相談支援等の支援部門の質の向上を協議するための場

○自立相談支援における任意事業（未実施分）の補完

○就労準備事業の「準備支援」の強化

⇒ 準備支援のための「居場所づくり」（社会的処方のC領域）

○子ども学習支援における地域の巻き込み（社会的処方のC領域）

③支援部門のデータ分析による成果や人材配置の改善

○家計相談における「滞納整理の効果」のデータ化

○相談と支援におけるフローとストックの関係（寄り添い型支援の負担）

⇒ 寄り添い型支援の負担軽減と地域の巻き込み（社会的処方のC領域）

④事業報告書の作成

○年度事業計画とその評価を踏まえた計画策定（への活用）

2) 生活困窮タイプ：生活困窮者自立支援をベースに地域福祉のセーフティネットワークの形成
氷見市の例

①これまでの社会福祉協議会による地域福祉の基盤をもとに、生活困窮者自立支援を中心とした地域のセーフティネットを構築することを目的としている。

②生活困窮者自立相談支援を担うサポートセンターに包括化推進員が配置され、ボトムアップ型のセーフティネット会議の運営を業務としている。

③福祉行政部門のなかに社協スタッフが入り、地域福祉行政に求められるマネジメント機能を担っている。

⇒ 生活困窮者自立支援の協議機能との接点を「社会的処方」において、どう設定するのか？

地域包括ケアのネットワーク形成のなかでの各種拠点づくりと「社会的処方」との接点は？

地域福祉の拠点づくりが、地域づくりへと展開されるなかで、「社会的処方」はどこまでを射程とするのか？

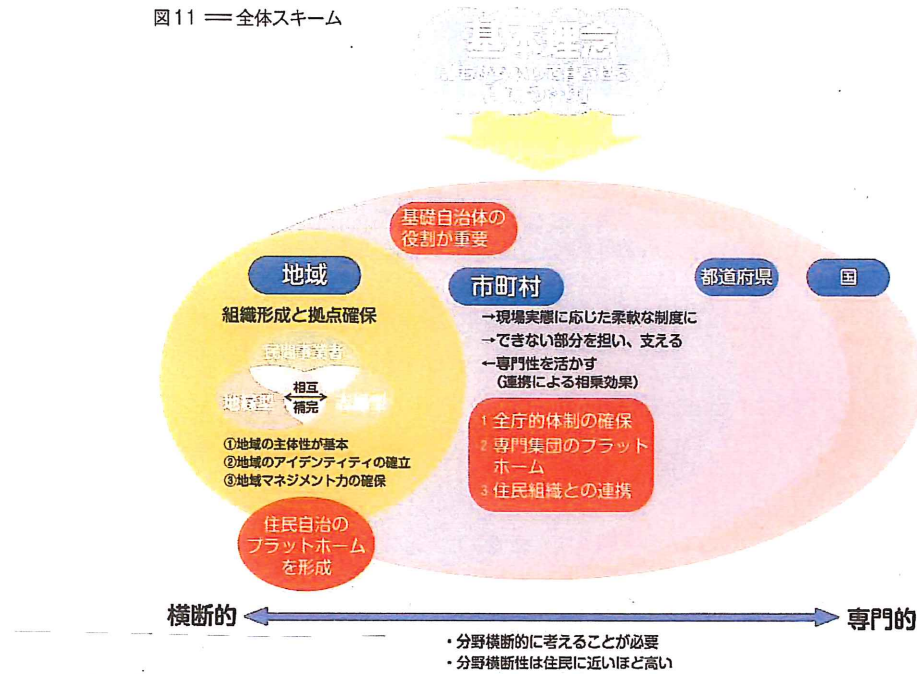
V. 「地域づくり」における連携課題との関係

1. 地域づくり部署と福祉部署との連携方法＝連携実践の編集（老健局振興課：CLC）

1) 「地域づくり」の政策概念を福祉部署から展開できない課題（住民自治の発想と分野横断化の弱さ）

○全体スキーム 『地域づくり部署と福祉部署連携のためのガイドブック』（CLC）

図11 ー全体スキーム



○連携をすすめる7つのポイント

①全庁的な体制づくり、②地域のもつ横断性を損なわない、③福祉部局内での連携強化、④制度は細かく規定しすぎない、⑤地域に出る、住民の声を聞く、⑥関係主体間における目的、方針、成果の共有、⑦検証と改善を繰り返す、共有していくこと

○③福祉部局内での連携強化の推進への条件をどう生かすのか

「地域づくりに資する事業の一体的な実施について」

(平成29年3月31日 健康局健康課長、雇用均等・児童家庭局総務課長、社会・援護局地域福祉課長、障害保健福祉部企画課長、老健局振興課長 連名通知)

1 地域づくりに資する事業の一体的実施について

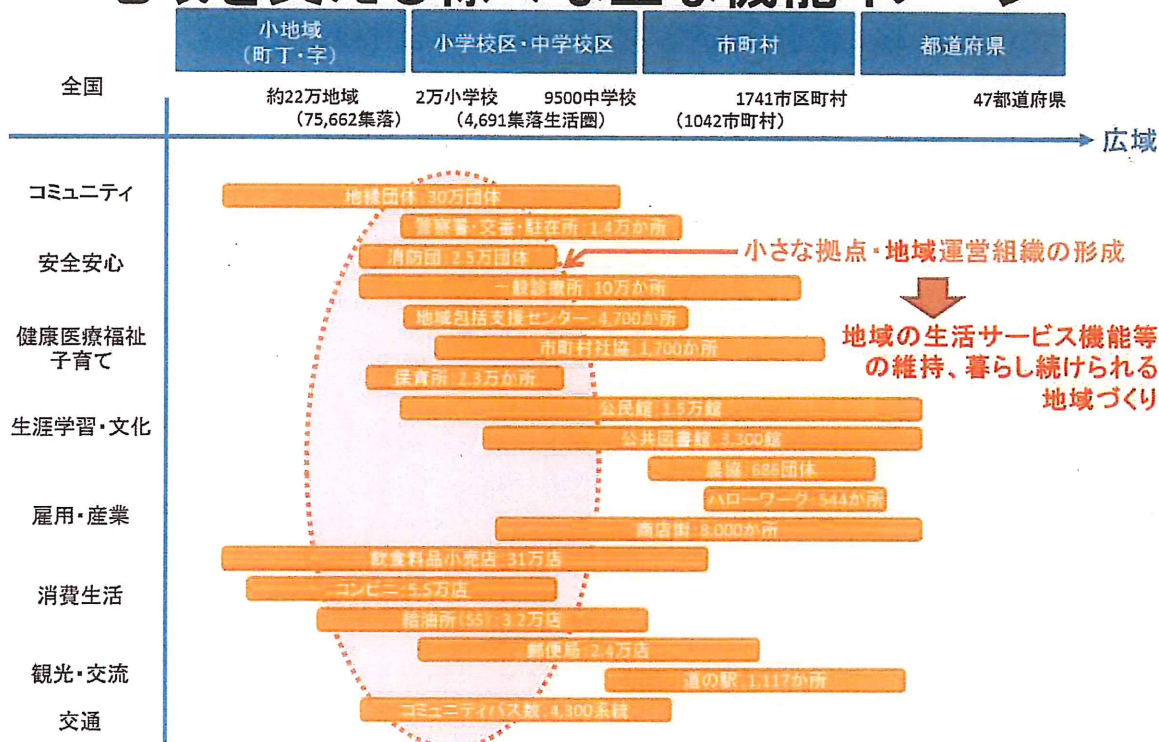
- 市区町村は、地域づくりに資する事業について、事業の効果、効率性や対象者の生活の質を高めるために、複数の事業を連携して一体的に実施できる。
 - ・ 介護保険制度の地域支援事業
 - ・ 障害者総合支援制度の地域生活支援事業
 - ・ 子ども・子育て支援制度の地域子育て支援拠点事業
 - ・ 健康増進事業
 - ・ その他の国庫補助事業
 - ・ 市区町村の単独事業

2 費用の計上について

- 市区町村が地域づくりに資する事業のうち、複数のものを連携して一体的に実施する場合は、その実施に要する総費用を事業間で合理的な方法により按分できる。
- その方法は、国が例示するもののほか、市区町村の実情に応じて設定できる。

2) 小さな拠点・地域運営組織の形成を支える地域資源の整理

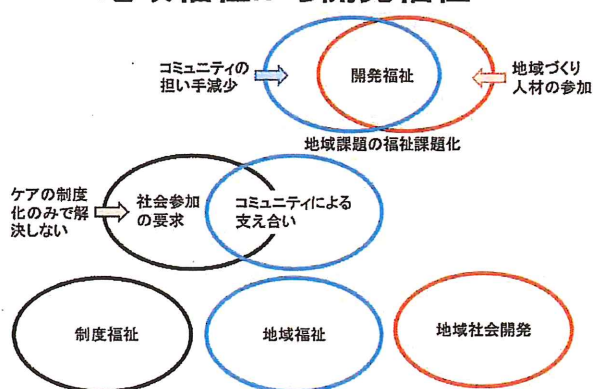
地域を支える様々な主な機能イメージ



出典: 厚生労働省地域力強化検討会資料、総務省統計局社会生活統計等より内閣府作成

3) 開発福祉の提起 (文献 C)

地域福祉から開発福祉へ



中山間地でのモデル: 高知県での「あったかふれあいセンター」と「集落活動センター」の融合

2. 「社会的処方」は、地域づくり・地域支援のアンブレラの機能を担うのか