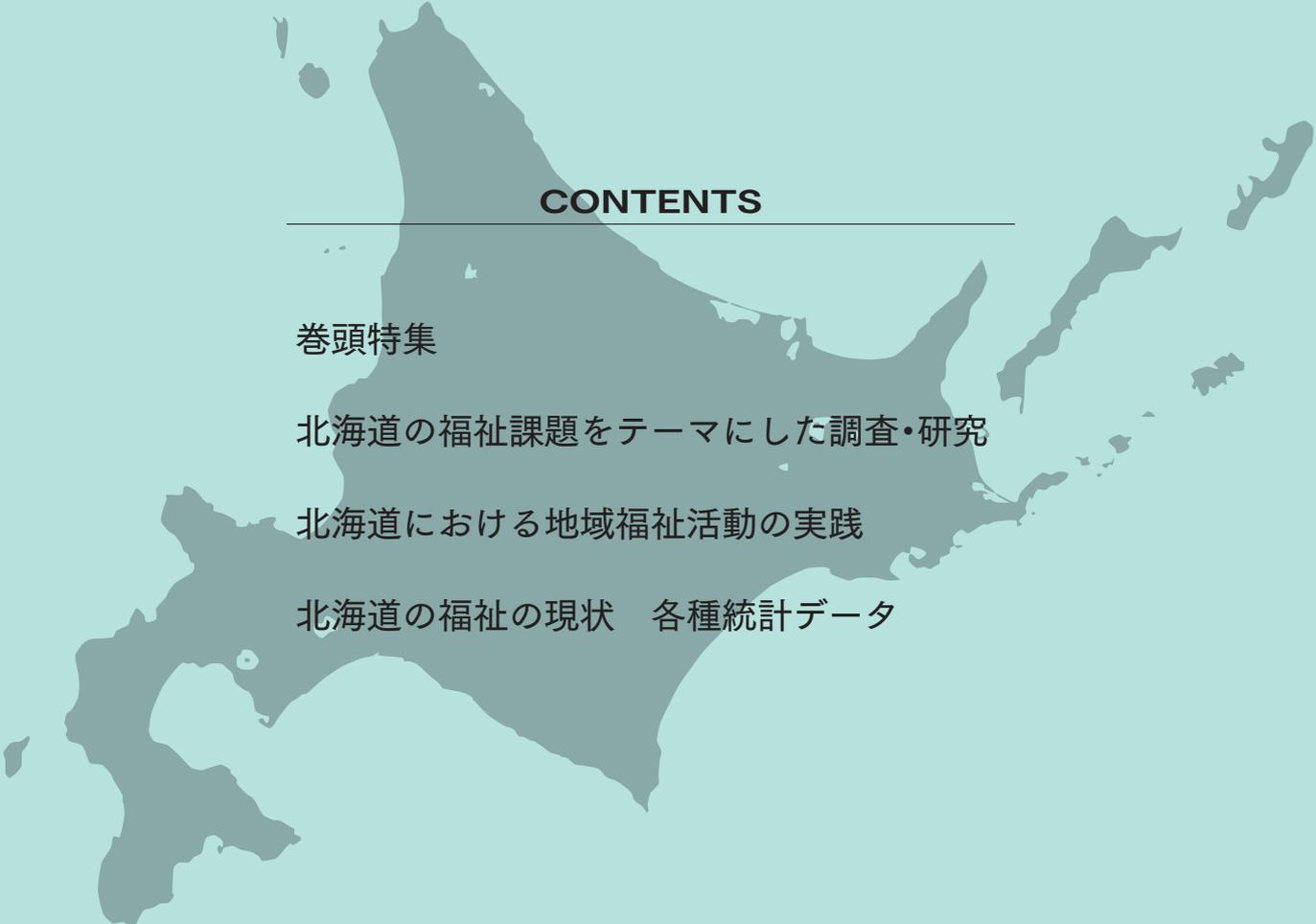


# 2017 北海道の福祉

A light gray silhouette map of Hokkaido, Japan, serves as a background for the central text. The word "CONTENTS" is centered over the map, with a horizontal line extending across the width of the map below it.

## CONTENTS

---

巻頭特集

北海道の福祉課題をテーマにした調査・研究

北海道における地域福祉活動の実践

北海道の福祉の現状 各種統計データ



## 発刊にあたって

自分の生まれたまちや、生活を積み重ねたまち、新たに生活をしようとするまちの中で、誰もが安心して暮らすためには、行政によるサービスはもちろんのこと、ちょっとしたつまづきや困りごとを、身近に相談し、ともに助け合える場や環境が求められています。しかし、昨今の地域社会は、少子化、核家族化、単身や夫婦世帯の高齢者の増等により、これまであったような家族の機能やご近所づきあいといった関係性が弱まり、助け合える場、環境とは言い難いのが実情です。

また、雇用のあり方や働き方の変化も手伝って、所得格差が生じ、貧困や孤立等の状況に誰もが陥りやすく、その境界線は低くとも見えにくいものになっています。

多様性のある社会が理想であるとして、生活していく上での選択肢が沢山あるようにみえても、実際には好きに選べないことも多く、世の中の満たされないものの不満の矛先が子どもを含めた弱者に向くこともあります。

このような地域をめぐる状況のもと、これからのまちづくりにおいては、住民が主体となり、自分の住むまちで各々の職業や家庭での経験を活かしながら、誰もが自分事として相手の立場に立てるような想像力を発揮し、互いを認め、共に助け合い、地域の仲間として暮らしを持続できる、共生社会の実現をどう目指すのかが喫緊の課題となっています。

2017年度の「北海道の福祉」においては、実際に北海道の地域の中で輝きを放っている福祉の様々な取り組みを幅広く取り上げました。

特集として、今、社会福祉法人に求められている地域公益活動とはどのようなものか、歴史的背景を踏まえて、地域に対して請け負うべき責任と役割について、北海道内の取り組みを取り上げながらまとめました。

また、学識経験者の方々の生活に密着した調査研究として、多様な分野の調査結果が揃いました。

その他、北海道内の社会福祉協議会が、地域の中でどのようなまちづくりを目指し、調査、研究をし、いかに熱をもって実践をしているのかを取り上げ、さらには社会福祉法人をはじめ、企業、NPO等の決して派手な活動ではないけれども、北海道だからできる先駆的な取り組みも紹介しています。

これらの年月を重ねて得られた考察を是非参考にさせていただき、北海道の地域福祉活動の明日がどのようなものとなるかを想像し、共生社会を創造する一助になれば幸いです。

最後に、本書の作成にあたり、関係者、関係機関の皆様におかれましては取材、資料提供等にご協力いただきましたことに、深く感謝申し上げます。

北海道社会福祉協議会 会長 長瀬 清



# 2017 北海道の福祉 もくじ

発刊にあたって .....	1
---------------	---

北海道社会福祉協議会 会長 長瀬 清

## ◎巻頭特集

1 北海道の社会福祉法人の地域公益活動の取り組み .....	7
--------------------------------	---

北海道社会福祉協議会 事務局次長 中村 健治

施設経営支援部長 忍関 昌裕

## ◎北海道の福祉課題をテーマにした調査・研究

1 ボランティア活動とその成長を支えるもの —道新ボランティア奨励賞40周年・受賞団体の実態から— .....	31
--	----

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科 准教授 忍 正人

北星学園大学 名誉教授・北海道社会福祉協議会北海道社会福祉調査研究・情報センター 所長 忍 博次

2 平成28年度「吉田・飯塚・長瀬基金」調査研究事業 実績報告① 地域における権利擁護体制の課題 —道内『権利擁護センター』の実態調査から— .....	47
--	----

名寄市立大学 社会福祉学科 准教授 佐藤みゆき

石狩市成年後見センター 細谷 義江

猿払村地域包括支援センター 山田 竜一

3 平成28年度「吉田・飯塚・長瀬基金」調査研究事業 実績報告② タブレット端末を活用した高齢者見守り活動の展開 .....	59
---	----

登別市社会福祉協議会 地域福祉課 地域福祉係 地域福祉コーディネーター 太田 圭祐

## ◎北海道における地域福祉活動の実践

1 北海道におけるコミュニケーション支援の現状と課題 .....	75
----------------------------------	----

NPO 法人 iCare ほっかいどう 事務局 佐藤美由紀

2 北海道における災害ボランティアセンターの対応とこれから .....	79
-------------------------------------	----

北海道社会福祉協議会 地域福祉部長 小原 規史

3 地域課題の解消の決め手は住民参加型共生社会の実現 ～ふれあい食堂いこいの実践から～ .....	84
--	----

社会福祉法人函館緑花会 理事長 坂本 徳廣

4	家庭の貧困 北海道・札幌市における「子どもの生活実態調査」	89
	北海道大学大学院 教育学研究院 准教授 鳥山まどか	
5	鷹栖町社会福祉協議会きたの de 寺子屋たかす de 寺子屋の活動	93
	鷹栖町社会福祉協議会 事務局長 梅澤 美幸	
6	福祉施設と企業の連携で広がる共生社会—農福連携の事例から学ぶ	
	①ふれあいきのこ村における「農業+福祉=ノウフク」の取り組み	97
	はるにれの里ふれあいきのこ村 所長 池田 秀敏	
	②株式会社 夕張ツムラの取り組み	101
	株式会社 夕張ツムラ代表取締役 社長 星 洋	
7	民生委員制度100年と道民児連のこれから	104
	北海道民生委員児童委員連盟 事務局長 菖蒲 信也	

#### ◎北海道の福祉の現状 各種統計データ

<掲載データ>

・生活保護の状況	111
・障がい者福祉の状況	124
・高齢者福祉の状況	134
・児童福祉の状況	146

編集後記 2017北海道の福祉 編集委員

---

## ◎巻頭特集

北海道の社会福祉法人の地域公益活動の取り組み

北海道社会福祉協議会 事務局次長 中村 健治  
施設経営支援部長 忍関 昌裕

---



# 北海道の社会福祉法人の地域公益活動の取り組み

北海道社会福祉協議会 事務局次長 中村 健治  
施設経営支援部長 忍関 昌裕

平成28年3月31日に成立した改正社会福祉法（一部を除き平成29年4月1日から施行）において、社会福祉法人に「地域における公益的な取組を実施する責務（平成28年4月1日施行）」が位置づけられるとともに、社会福祉法第24条第2項において「日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で福祉サービスを積極的に提供するよう努めなければならない」と規定された。

特に、地域における公益的な取組（以下「地域公益活動」）は、今回規定された社会福祉充実残額の有無にかかわらず、すべての社会福祉法人が取組むこととなった。

北海道においても、平成28年度から北海道社会福祉法人経営者協議会と北海道社会福祉協議会福祉施設部会、北海道社会福祉協議会が連携して、社会福祉法人の地域における地域課題の解決に向けた地域公益活動のあり方について検討会議を設置し、平成29年3月27日に検討結果がまとめられた。

ここでは、社会福祉法人の地域公益活動について考える上で、社会福祉法人の存在意義や今後への期待、地域公益活動を推進する基本的考え方を整理する。

## I 社会福祉法人とは

### 1) 社会福祉法人の前身

始めに、社会福祉法人を考える上で、先駆けとなる民間慈善事業についてみる。

民間慈善事業は、慈善の理念に基づき罹災者・病人・貧民の救済などを高い使命感や義務感を持ち、私財や寄附金等を財源として先駆的・開拓的に取組まれた。

大正時代の米騒動以降には、民間慈善事業が急増するとともに、行政においても、窮民に対する救済対策から防貧対策へ転換が図られ、経済保護対策や失業保護対策などの防貧事業がすすめられた。第一次大戦後の不況以後は、関東大震災、金融恐慌、世界恐慌が続く社会情勢の中、大正から昭和初期の年代に無料宿泊所や保育所、隣保館などの社会事業施設も急増するが、感化、養育、窮民、養老事業など窮民救済事業を担ってきた民間慈善事業も急増した。

当時、民間慈善事業（慈善の理念に基づく罹災者・病人・貧民の救済などに行われる社会事業）は、規制もなく容易に行うことができたが、その財源が私財や寄附金等が中心であったため常に運営費の財政問題を抱えており、昭和初期頃には、資金繰りが難しく活動をやめざるを得ない事業者も出てくる中で、昭和13年の社会事業法の制定など、社会福祉事業一般に対する公的な監督・助成が行われることとなり、民間の善意による社会事業の安定が図られることとなった。（参考1）

#### 参考1) 日本における救済対策

- ・ 貧困のために生活することができない人への対策（救済対策）や貧困に陥いることを事前に防ぐ対策（防貧対策）は、明治以前にもさかのぼることはできるが、全国的に取組まれるようになるのは明治維新により救済行政が全国的に一本化された以降と考えられています。
- ・ 救済行政の古くは、明治7年の「恤救規則」ですが、同規則は、極貧で扶養者のない者（生業不能の70歳以上の病人・廃疾者と13歳以下の幼少者）のみを対象とするという、極度に制限的なものであった。

- ・第一次世界大戦後の窮乏の拡大と社会不安の増大、世界恐慌によるそれらの一層の深刻化という事態により、新たな救貧制度の創設が不可欠となり昭和4年に恤救規則が廃止され、救護法が制定され、同法により初めて公的扶助義務が確立し、救貧の責任は国にあることが明確にされた。
- ・昭和21年には生活保護法（旧法）が成立し、近代的な公的扶助法が実現した。昭和27年に改正法（新「生活保護法」昭和25年法律144号）が成立した。

## 2) 公益法人としての社会福祉法人

社会福祉法人を考える上でのもう一つは、公益法人制度である。

公益法人制度は、明治29年に制定された民法の第34条において社団法人、財団法人の制度を制定したことに始まる。これには、社会事業を行う者も含まれており、公益法人に対する課税は、所得税、法人資本税、臨時利得税などの国税については、民法法人（所得税）、又は営利を目的としない法人（法人資本税、臨時利得税）に対して免除する旨の規定が設けられている。また、社会事業の独自の免税制度として、救護法や母子保護法で救護施設や母子保護施設の建物・敷地について地方税を課さない旨の規定も設けられており、さらに、昭和13年の社会事業法では、府県知事等に事業開始の届出をした社会事業者は、救護法や母子保護法と同様に、地方税等の免除措置が規定された。

このように、高い使命感や義務感を持ち、私財や寄附金等を財源として先駆的・開拓的に社会事業に取り組んできた民間慈善事業者が、安定的に活動が継続できる土俵が整備され、社会福祉法人の役割・意義が明確になった。社会福祉法人制度は、昭和26年に公布された「社会福祉事業法（現 社会福祉法）」に基づいて整備されており、社会福祉法人は、社会福祉事業を担うことを目的に設立された非営利法人で、公共性の高い法人と位置づけられている。

社会福祉法令研究会の「社会福祉法の解説」においても、「社会福祉法人は、本来、民間の社会福祉事業者として有する自主性・自律性を回復することによって、地域における様々な福祉需要にきめ細かく対応し、あるいは制度の狭間に落ちてしまった人々を救済していくために、創意工夫を凝らした福祉経営を行いつつ、社会福祉事業に係る福祉サービスの供給確保を中心的に担う高い公共性を有する特別な法人類型として位置付けられるものである。」と書かれている。

なお、社会福祉事業とは、社会福祉法第2条に定められている第一種社会福祉事業及び第二種社会福祉事業をいい、社会福祉法人は、社会福祉事業の他公益事業及び収益事業も行うことができる。（参考2、表1）

### 参考2) 社会福祉法人

#### 《社会福祉法》

第22条 この法律において「社会福祉法人」とは、社会福祉事業を行うことを目的として、この法律の定めるところにより設立された法人をいう。

第26条 社会福祉法人は、その経営する社会福祉事業に支障がない限り、公益を目的とする事業（「公益事業」）又はその収益を社会福祉事業若しくは公益事業の経営に充てることを目的とする事業（「収益事業」）を行うことができる。

#### 《社会福祉法人》

○社会福祉法人は、その沿革から、学校法人、宗教法人等と同様に旧民法34条に基づく公益法人から発展した特別な法人である。

○公益法人（社団法人、財団法人）は、①公益に関する事業を行うこと（公益性）、②営利を目的としないこと（非営利性）、③主務官庁の許可を得ることという基本的な要件があり、公益性とは「不特定多数の利益」を、非営利性とは「事業から生ずる利益を構成員に帰属させないこと」を意味すると解される。（旧民法34条）

※平成18年の公益法人制度改革によって、公益法人の要件は、①公益目的事業を行っていること②認定基準に適合していること③欠格事由に該当しないことについて、行政庁の認定を受けたものとなっている。

【表1】法律上想定されている事業の種類

社会福祉事業（第2条）		公益事業（第26条）	収益事業（第26条）
個別法に規定する事業	左記以外の事業 （個別法の規定なし）	社会福祉の増進に資する事業 （所轄庁の定款認可）	その収益を社会福祉事業若しくは一定の公益事業の充てる事業 （所轄庁の定款認可）
(例) ・生活保護法（救護、更生施設等） ・児童福祉法（乳児院、障害児通所支援事業等） ・母子及び寡婦福祉法（母子福祉施設等） ・老人福祉法（特養、養護、軽費、デイサービス、ショートステイ等） ・介護保険法（無低老健） ・障害者総合支援法（障害者支援施設、障害福祉サービス事業等） ・身体障害者福祉法（身障者生活訓練等事業等） ・知的障害者福祉法（更生相談事業等） ・売春防止法（婦人保護施設）等	(例) ・授産施設経営事業 ・生計困難者向け事業（無低資金融通事業、物品・金銭生活相談事業、無低簡易住宅貸付・宿泊所利用事業、無低診療事業） ・隣保事業 ・福祉サービス利用援助事業 ・連絡助成事業等	(例) ・行政やサービス事業者等との連絡調整事業 ・入浴等事業 ・子育て支援事業 ・社会福祉人材育成確保事業 ・ボランティア育成事業等	(例) ・貸ビルの経営 ・駐車場の経営 ・公共的な施設内の売店の経営等

## II 社会福祉法人改革（社会福祉法人のあり方）

### 1) なぜ今、地域公益活動が社会福祉法人の責務とされたのか

戦後の社会福祉法人制度により、民間社会福祉事業が飛躍的に取組まれてきたが、今後の日本における福祉政策の見直しなどにより、平成12年に社会福祉法が改正され福祉サービスの利用制度化（措置から契約へ）や福祉サービスへの多様な供給主体の参入などにより、社会福祉法人の存在意義や役割が問われることとなった。

経済界などからは、社会福祉法人が社会福祉事業を独占して民間参入の障害となり、民業を圧迫しているほか、社会保障関係費の肥大化を招いているとの批判の声があげられ、また、社会福祉法人が福祉を担うための公共性の高い非営利法人であることから、法人所得税や固定資産税などが原則非課税となる税制優遇措置を受けているが、過大な内部留保を抱えた社会福祉法人も存在しているなど、社会福祉法人に対するイコールフットィング論などの逆風が吹き、社会保障制度改革国民会議において、「社会福祉法人は、非課税扱いされるにふさわしい国家や地域への貢献が求められる」と提唱され、社会福祉法人の見直し（課税議論含む）が進められることとなった。（参考3、表2、参考4）

今回の社会福祉法人改革（社会福祉法人のあり方）は、社会福祉事業を担うことを目的に設立された非営利法人で公共性の高い法人であり、民間慈善事業の理念を踏まえた社会福祉法人が、前述される声

に対して、十分に応えられてきたのか、また、その取組みが住民等に対して「見えるもの」であったのかなど、その存在意義等が問われたものといえる。

### 参考3) 社会福祉法人のメリット

社会福祉法人の法人格を認められると、大きく3つの支援・助成が受けられる。

- ① 社会福祉施設利用者の福祉向上を目的として、施設整備に対して一定額の補助を受けることができる。
- ② 社会福祉事業の公益性を根拠に、法人税・固定資産税・寄付等についての税制優遇措置が受けられる。
- ③ 社会福祉事業の振興を目的として、社会福祉施設職員等を対象に国家公務員の給付水準に準拠した退職金制度が設けられている。

【表2】社会福祉法人制度をめぐる状況（地域公益活動を中心に）

平成25年	<p>「社会保障制度改革国民会議報告書」（8月）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>非課税扱いにふさわしい地域貢献</u> 等</li> </ul>
平成26年	<p>「経済財政運営と改革の基本方針2014」（6月）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 平成27年度介護報酬改定等における社会福祉法人の内部留保の状況を踏まえた適正化等</li> </ul> <p>「規制改革実施計画」閣議決定（6月24日）</p> <p>「介護・保育事業等における経営管理の強化とイコールフットィング確立」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会福祉法人の財務諸表等の開示義務付け、社会福祉法人の内部留保の位置付けの明確化・福祉サービスへの再投資・社会貢献での活用、社会福祉法人の経営管理体制の強化、所轄庁による指導・監督の強化、<u>社会福祉法人に対する社会貢献活動（生計困難者に対する無料・低額の福祉サービスの提供、生活保護世帯の子どもへの教育支援、高齢者の生活支援、人材育成事業など）の義務化</u> 等</li> </ul> <p>「政府税制調査会」とりまとめ</p> <p>「公益法人課税等の見直し」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 収益事業の範疇であっても、特定の事業者が行う場合に非課税とされている事業で、民間と競合しているもの（例えば社会福祉法人が実施する介護事業）は、その取扱いについて見直しが必要 等</li> </ul> <p>「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」報告書（7月4日）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>地域における公益的な活動の推進</u>、法人組織の体制強化、法人運営の透明性の確保 等</li> </ul> <p>平成27年度税制改正大綱（12月）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公益法人等については、非収益事業について民間競合が生じていないか、収益事業への課税について軽減税率とみなし寄附金制度がともに適用されることが過剰な支援となっていないかといった点について実態を丁寧に検証しつつ、その課税のあり方について引き続き検討を行う。</li> </ul>
平成27年	<p>「社会福祉法人改革に関する提言」（自由民主党社会福祉法人改革プロジェクトチーム）（1月）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法人運営におけるガバナンスの強化、法人運営における透明性の確保、内部留保の明確化と福祉サービスへの再投下、<u>地域における公益的な活動</u>、適切かつ効果的な行政の関与、職員処遇の改善 等</li> </ul> <p>「社会保障審議会福祉部会」報告書（2月）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経営組織の在り方の見直し、運営の透明性の確保、適正かつ公正な支出管理、<u>地域における公益的な取組の責務</u>、内部留保の明確化と福祉サービスへの再投下、行政の役割と関与</li> </ul>

の在り方、社会福祉施設職員等退職手当共済制度の見直し等

**平成28年度税制改正大綱（12月30日）**

- ・公益法人等課税については、非収益事業について民間競合が生じているのではないかと指摘がある一方で、関連制度の見直しの動きも見られており、実効的な対応となるかどうか、動向をよく注視する。あわせて、収益事業への課税においては、軽減税率とみなし寄附金制度がともに適用されることが過剰な支援となっていないかといった点について実態を丁寧に検証しつつ、課税のあり方について引き続き検討を行う。

平成28年

**「改正社会福祉法」成立・公布（3月31日）**

- ・制度改革のポイントは、公益性・非営利性を確保する観点から制度を見直し、国民に対する説明責任を果たし、地域社会に貢献する法人の在り方を徹底することである。
  - （1）経営組織のガバナンスの強化
  - （2）事業運営の透明性の向上
  - （3）財務規律の強化（適正かつ公正な支出管理・いわゆる内部留保の明確化・社会福祉充実残額の社会福祉事業等への計画的な再投資）
  - （4）地域における公益的な取組を実施する責務（※平成28年4月1日より施行）  
 ○社会福祉事業及び公益事業を行うに当たって、無料又は低額な料金で福祉サービスを提供することを責務として規定
  - （5）行政の関与の在り方

**参考4）法人税の改革について（抄）（平成26年6月27日政府税制調査会とりまとめ）**

（7）公益法人課税等の見直し

① 現状

公益法人等は、収益事業のみが課税対象となり、公益目的事業に係る収益は原則非課税とされている。収益事業に対しては、中小法人と同じ軽減税率が適用されることに加え、収益事業による収入を非収益事業のために支出した金額は寄附金とみなして、一定額まで損金算入される（みなし寄附金制度）。（後略）

② 改革の方向性

公共的とされているサービスの提供主体が多様化し、経営形態のみによって公益事業を定義することが適当ではなくなっている。こうした市場の変化を踏まえ、公益法人等や協同組合等に対する課税の抜本的な見直しを行う必要がある。特に介護事業のように民間事業者との競合が発生している分野においては、経営形態間での課税の公平性を確保していく必要がある。

こうした観点から、公益法人等の成り立ちや果たしている役割も踏まえながら、公益法人等の範囲や収益事業の範囲を見直すべきである。特に収益事業の範疇であっても、特定の事業者が行う場合に非課税とされている事業で、民間と競合しているもの（例えば社会福祉法人が実施する介護事業）については、その取扱いについて見直しが必要である。また、収益事業の規定方法については、従来から、現行の限定列举方式ではなく、対価を得て行う事業は原則課税とし、一定の要件に該当する事業を非課税とすべきとの指摘があり、このような方向での見直しも検討すべきである。（後略）

（参考）社会福祉法人の行う介護事業等の法人税の扱い

	通所介護、訪問介護、特養等 （社福・学校法人等が行う 場合以外は収益事業に該当）	認可保育所、幼稚園等 （収益事業に該当しない）	福祉用具貸付等 （収益事業に該当）
社会福祉法人	非課税	非課税	軽減課税
営利法人	本則税率	本則税率	本則税率

## 2) 改正社会福祉法で「社会福祉法人における地域公益活動が責務」が規定

前述を背景として、国レベルにおいて社会福祉法人のあり方について検討がすすめられ、社会福祉法人制度改革を行う社会福祉法改正(平成28年3月31日成立・公布)へとつながった。改正社会福祉法は、公益性・非営利性を確保する観点から制度を見直し、国民に対する説明責任を果たし、地域社会に貢献する法人のあり方を徹底するとして、「経営組織のガバナンスの強化」「事務運営の透明性の向上」「財務規律の強化」「地域における公益的な取組を実施する責務」等が挙げられた。

特に、「地域における公益的な取組を実施する責務」については、社会福祉法第24条第2項において「日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で福祉サービスを積極的に提供するよう努めなければならない」と規定され、社会福祉充実残額の有無にかかわらず、すべての社会福祉法人において「地域における公益的な取組を実施する責務」が位置づけられた。また、「財政規律の強化」として、社会福祉充実残額(福祉サービスに再投下可能な財産額)を明確化して、計画的に①社会福祉事業、②地域公益事業、③その他の公益事業の順に再投資することにもなった。(参考5、表3)

### 参考5) 地域における公益的な取組(地域公益事業)

《改正法案による改正後 社会福祉法～抜粋～》

(経営の原則等)

第24条 社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手としてふさわしい事業を確実、効果的かつ適正に行うため、自主的にその経営基盤の強化を図るとともに、その提供する福祉サービスの質の向上及び事業経営の透明性の確保を図らなければならない。

2 社会福祉法人は、社会福祉事業及び第二十六条第一項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスを積極的に提供するよう努めなければならない。

(社会福祉充実計画の承認)

第55条の2 1～3 (略)

4 社会福祉法人は、前項第一号に掲げる事項の記載に当たっては、厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事業の順にその実施について検討し、行う事業を記載しなければならない。

一 (略)

二 公益事業(第二条第四項第四号に掲げる事業を除き、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする事業区域の住民に対し、無料又は低額な料金で、その需要に応じた福祉サービスを提供する者に限る。第六項及び第九項第三号において「地域公益事業」という。

(以下略)

《厚生労働省社会・援護局長通知(平成28年3月31日/社援発0331第40号)》

(4) 社会福祉法人は、社会福祉充実計画の作成に当たっては、次に掲げる事業の順に検討し、記載しなければならないものとする。こと。(第55条の2第4項関係)

ア 社会福祉事業又は公益事業(第2条第4項第4号に掲げる事業に限る。)

イ 公益事業(第2条第4項第4号に掲げる事業を除き、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする事業区域の住民に対して、無料又は低額な料金で、その需要に応じた福祉サービスを提供するものに限る。以下「地域公益事業」という。)

ウ その他の公益事業

表3) 再投下計画の対象事業と充当順位

対象事業	趣旨	充当順位
社会福祉事業等 ・社会福祉事業 (社会福祉法人による利用者負担の軽減を含む) ・小規模事業	○社会福祉事業(実質的に同じ機能を担う小規模事業を含む)として制度化された福祉サービスについて、地域のニーズに応じて再投資する。	○社会福祉法人は社会福祉事業の実施を主たる目的とする法人
「地域公益事業」 ・無料又は低額な料金により行う公益事業	○社会福祉事業として制度化されていない福祉サービスを地域のニーズを踏まえて無料又は低額な料金により供給する事業等を行う。(市場による安定的・継続的な供給が望めない事業)	○社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手であるとともに、 <u>既存制度では対応できない地域ニーズにきめ細かく対応</u> することを本旨とする(社会福祉法第24条) ○規制改革実施計画(閣議決定)は、こうした社会福祉法人の在り方を徹底する観点から、生計困難者に対する無料・低額の福祉サービスの提供などの社会貢献活動の実施を義務付けるとしている。
その他の公益事業	○上記以外の公益事業	

### 3) 社会福祉法人の地域公益活動の具体的取組み

社会福祉法人の地域公益活動の取組みについては、社会福祉法(第24条第2項)の責務規定に基づき、①社会福祉事業又は公益事業を行うにあたって提供される福祉サービスであること、②日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対する福祉サービスであること、③無料又は低額な料金で提供されること、の3つの要件に直接該当する取組みを対象としており、詳細については、平成28年6月1日に厚生労働省社会・援護局福祉基盤課長通知にて「社会福祉法人の「地域における公益的な取組」について」が通知されたもののみで、具体的取組みは示されていない。(参考6)

#### 参考6)「社会福祉法人の「地域における公益的な取組」について(平成28年6月1日社援発0601 第1号)(抜粋)

次の事例は、「地域における公益的な取組」の該当性について、法人等が判断する場合の参考として考え方を示すものであり、個々の取組については法人が地域の福祉ニーズを踏まえつつ、法律の趣旨に則して判断。なお、①「地域における公益的な取組」は以下の例に限定されるものではないこと、②「地域における公益的な取組」に該当しない場合であっても、法人が行うことができる公益事業に該当する場合があることがあり得ることに留意。

#### ① 社会福祉事業又は公益事業を行うにあたって提供される福祉サービスであること

- ・地域の障害者、高齢者と住民の交流を目的とした祭りやイベントなど地域福祉の向上を目的とした活動は該当し得るが、当該法人の施設・事業の入所者・利用者と住民との交流活動は、法人事業の一環として行われるものであり「地域における公益的な取組」には該当しない。
- ・環境美化活動や防犯活動は、法人が自主的に取り組むことが出来るものであるが、地域社会の構成員として行う活動であり、「地域における公益的な取組」には該当しない。

#### ② 日常生活又は社会生活上の支援を必要とするものに対する福祉サービスであること

- ・要支援・要介護高齢者に対する入退院支援などは該当し得るが、自ら移動することが容易な者に対する移動手段の提供などは法人が自主的に取り組むことが出来るものであり、「地域における公益的な取組」には該当しない。
- ・子育て家族への交流の場の提供は該当し得るが、地域住民に対するグラウンドや交流スペースの提供は法人が行い得るものであり、「地域における公益的な取組」には該当しない。

- ・家庭環境により十分な学習機会のない児童に対する学習支援を目的としたものは該当し得るが、一般的な学力向上を主たる目的とした学習支援は法人が自主的に取り組むことが出来るものであり、「地域における公益的な取組」には該当しない。

③ 無料又は低額な料金で提供されること

- ・自治体の委託事業を受託して費用の補填を受けている場合は該当しないが、法人独自に付加的なサービス提供を行っている場合は該当し得る。
- ・法人が介護保険サービスに係る利用者負担を軽減するものについては該当する。

具体的取組みの参考例としては、平成26年7月4日の「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」資料に以下のように例示されている。(参考7)

参考7)「社会福祉法人制度の在り方について」(社会福祉法人の在り方等に関する検討会/H26.7.4)より

地域における公益的な活動（現在実施されている例）
<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域住民のサロンや生涯学習会の実施など、地域交流促進のための場の提供</li> <li>○生活困難者に対する利用者負担軽減</li> <li>○特別養護老人ホーム等の入所施設による在宅の中重度の要介護者等の生活支援</li> <li>○地域内の連携による福祉人材の育成</li> <li>○複数法人の連携による災害時要援護者への支援</li> <li>○地域における成年後見人等の受託</li> <li>○生活困窮者に対する相談支援、一時的な居住等の支援の実施、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）や社会参加活動の実施</li> <li>○低所得高齢者等の居住の確保に関する支援</li> <li>○貧困の連鎖を防止するための生活保護世帯等の子どもへの教育支援</li> <li>○ひきこもりの者、孤立した高齢者、虐待を受けている者等への居場所づくりや見守りの実施</li> <li>○刑務所出所者への福祉的支援</li> </ul>

なお、平成30年1月23日に厚生労働省社会・援護局福祉基盤課長通知から「社会福祉法人による「地域における公益的な取組」の推進について（運用の弾力化について）」の通知が出され、平成28年6月1日の厚生労働省社会・援護局福祉基盤課長通知は廃止となり、社会福祉法人のより一層の取組推進が図られることとなった。

この通知での、弾力的な取扱いについては、取組みの対象を、「社会福祉法の責務規定に基づき」から「社会福祉法の責務規定の趣旨を踏まえつつ」としたことで、①社会福祉事業又は公益事業を行うにあたって提供される福祉サービスであること、②日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対する福祉サービスであること、③無料又は低額な料金で提供されること、の「3つの要件に直接該当する取組みを対象」から「支援が必要な者が直接的のみならず、間接的に利益を受けるサービスや取組についても一定の範囲で対象に含める」となったことである。

運用の弾力化の具体的取組みの例示について、全国社会福祉法人経営者協議会の資料を参考に、次のとおり整理する。(表4)

表4) 地域公益活動の具体的取組みにおける運用の弾力化について

平成28年6月1日通知	平成30年1月23日通知
社会福祉法人に直接的に関連するものの以外の活動は不可	行事の開催、環境美化活動、防犯活動等の地域住民の参加・協働の場の創出を通じた地域のつながりの強化は可

福祉サービスの直接的な実施以外は不可	災害時の福祉支援体制づくりや関係機関との連携強化のためのネットワークづくり等福祉サービスの充実を図るための環境整備に資する取組みは可
現に支援を必要とする者に対する取組以外は不可	現に支援を必要としていなくても、将来的に支援を必要とする可能性の高い者に対する予防的な支援（孤立している高齢者の見守り等）も可
直接的にこれらの者を対象とした取組以外は不可	間接的にこれらの者が利益を受ける場合（地域住民を対象とした介護技術研修やボランティアの育成）も可
無料又は低額と公費を受けている場合該当しない	公費を受けていても、法人による資産等を活用した上乘せ・横出しサービスや利用料の減免等が行われていれば可
3要件を満たさない場合は要件を満たすよう指導	内容が社会福祉関係法令に明らかに違反するものでない限り、指導は不要

### III 北海道における社会福祉法人の地域公益活動あり方検討

北海道においては、平成28年10月6日に北海道社会福祉法人経営者協議会と北海道社会福祉協議会福祉施設部会、北海道社会福祉協議会が連携して、社会福祉法人の地域における地域課題の解決に向けた地域公益活動のあり方について検討会議を設置し、平成29年3月27日に検討結果をまとめた。

検討にあたり、平成12年に社会福祉法人（老人福祉施設）における社会貢献事業を検討した大阪府の取組み（参考8）を参考にするとともに、全国の都府県社協に対し調査をおこなった。

#### 参考8)「これからの社会福祉法人のあり方」を検討した大阪府（大阪府社協老人施設部会）の取組み

大阪府（大阪府社協老人施設部会）における検討のポイントとしては、

- ①社会福祉法人・施設が行う事業が、制度上必要な費用が補填される事業の実施のみでは（誰でもその事業を経営できる）、「同一であっても同質ではない」としても、それだけでは説得力に欠ける。
- ②新たな「公」として、地域のニーズに先駆的・開拓的に取組んでいく公益性の高い事業を展開する住民に支えられた公共性の高い「特別な法人」への脱皮・再生が求められている。
- ③新たな「公」としての社会福祉法人は、個々の社会福祉法人の問題ではなく、社会福祉法人が公共的な役割を持ち、地域福祉推進の重要な戦力となるか否かである。

また、検討にあたっては、社会福祉法人が課税された場合の試算（種別・規模別等の課税シミュレーション）や法人主体別税制（他法人との比較）なども作成し社会福祉法人の現状の共通理解も深めている。

大阪府では、これらを踏まえて、社会福祉法人は公益性のある事業に自主的に取組み社会福祉法人本来の使命の達成を目指すことを目的として、大阪府社協老人施設部会の社会貢献事業をつくりあげ2004（平成16）年から「制度の狭間を埋める社会貢献事業」に取り組んでいる。

大阪府における社会貢献事業の具体的事業は、老人福祉施設に配置されるコミュニティソーシャルワーカーと、府社協が雇用し配置する社会貢献支援員が、地域の関係機関とともに、生活困窮に陥ったさまざまな方に寄り添い、これからの生活について一緒に考え、必要な福祉サービスにつないだり日常生活の見守りを行うなど抱えている課題の解決に向けて取組み、必要に応じて現物給付による経済的援助を行う事業となっている。

経済的援助の原資として、老人福祉施設をはじめとする社会福祉法人が毎年拠出し、府社協に社会貢献基金を設置している。  
(大阪府社協ホームページより)

### 1) 全国的な取組みの状況

北海道における検討をおこなうにあたり、「地域における公益的な活動（都府県社協と社会福祉法人・福祉施設等の連携・協働による取組）」に関する調査を都府県社協（以下「社協」）に対して平成28年11月18日時点で実施した。

調査結果は以下のとおり。

調査回答は、46社協中33社協（71.7%）であった。

#### (1) 都府県社協の地域公益活動の所管状況

33社協における「地域における公益的な活動」の所管は、施設系（36.4%）、地域系（21.2%）、総務系（18.2%）であり、その他は、生活福祉資金担当所管、福祉人材関係所管で、地域公益活動の担当セクションをつくった社協もあった。（図1）

#### (2) 地域公益活動の実施主体の状況

15社協における事業の実施主体の状況は、「社協」が7社協（50.0%）、「経営協」が5社協（35.7%）、「その他」が2社協（14.3%）、「NA」が1社協であった。

「その他」としては、「県老人福祉施設協議会で検討している」や「市町村社協段階で検討している」であった。（図2）

図1) 都府県社協の地域公益活動の所管状況

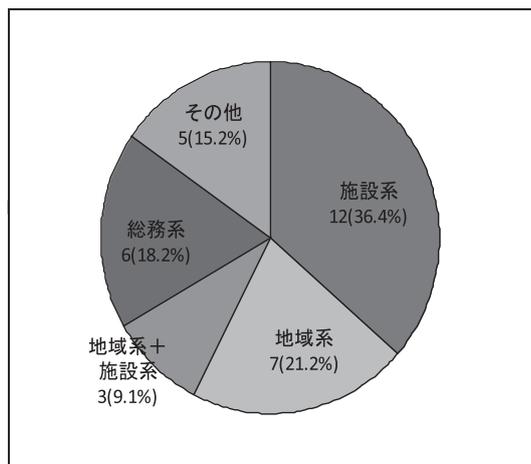
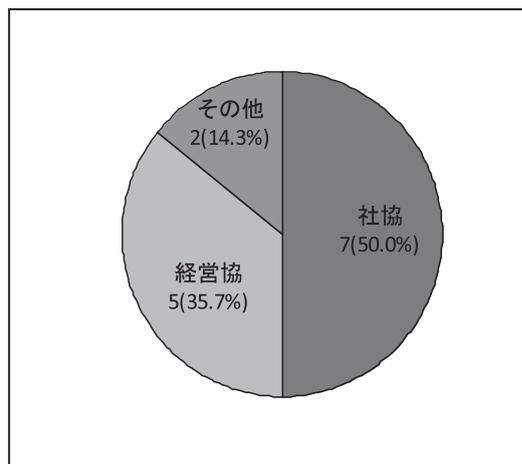


図2) 事業実施主体の状況



#### (3) 検討会議等の取組状況

33社協中、「実施している」が10社協、「検討を終え、事業の実施を予定している」が5社協、「検討組織を立ち上げ検討中である」が6社協、「検討組織の立ち上げを予定している」が3社協、「未定」が4社協、「その他」が5社協であった。

このことから、現在、実施もしくは実施予定は15社協（45.5%）であった。（参考9）

#### 参考9) 実施もしくは実施予定の社協

- ①青森県、②岩手県、③埼玉県、④千葉県、⑤東京都、⑥神奈川県、⑦新潟県、⑧静岡県、⑨兵庫県、⑩鳥取県、⑪徳島県、⑫香川県、⑬長崎県、⑭熊本県、⑮宮崎県

#### (4) 地域公益活動に係る基金の状況

地域公益活動の安定的な運営における財源として基金造成の有無はポイントとなる。本調査においても4社協から回答があった。(表5)

表5) 基金の状況

青森県	名称	社会貢献活動推進基金
	内訳	拠出金、寄付金及びその他の収入 ○拠出金は年額 ・入所施設を持つ複数施設経営法人(1口100,000円) ・入所施設を持たない複数施設経営法人(1口50,000円) ・1施設のみを経営する法人、その他の法人(1口30,000円) ※入所施設は、第1種社会福祉事業及び介護保険法の介護老人保健施設をいう。
	運営	○運営委員会を設置 ○参加社会福祉法人の代表者12名以内の委員で、県社協会長が委嘱 ○召集は社協会長 ○正副委員長を互選
東京都	名称	推進協議会費
	内訳	会費 ○基礎会費(施設・事業所単位で幅広く小額を納入:6,000円) ○活動会費(法人規模に応じて一定額を納入) ※平成28年度は経過措置として、基礎会費のみ。
	運営	①設立準備:142,000円 ②組織運営(運営委員会等):941,000円 ③地域ネットワークへの配分等(2,102,000円) ④はたらくサポートとうきょう運営費:477,000円 ⑤情報発信:東社協法人事業費で実施 ⑥事務局運営:3,088,000円
静岡県	名称	ふじのくに生活困窮者自立支援基金
	内訳	共同募金寄付金(使途選択募金) ○共同募金の使途選択募金を使い、広く寄付金を集めて行う。 ※募金寄付者へは、礼状(社会貢献活動認定証)を出す。 ◆本事業は、相談者への資金提供は自立相談支援機関を通じて原則行う。「プラン兼事業等利用申込書」必要
	運営	①就労支度金給付事業:20,000円(1人1回) ②ひとり親世帯支援事業:20,000円(1人1回) ③就労活動応援金付職場体験事業(中間的就労支援事業):1時間500円(1人20,000円を上限)
宮崎県	名称	みやざき安心セーフティネット事業基金
	内訳	拠出金(特別会費) ○法人が分野・種別ごとに設定された拠出金(特別年会費:20,000円~200,000円)を拠出し、県社協に基金を設置
	運営	—

## (5) 地域公益活動の具体的事業内容

地域公益活動の具体的事業内容は表6のとおりであったが、15社協中9社協（60.0%）と多くの社協において生活困窮者支援関連の事業を実施（実施予定含む）していた。

表6) 具体的な事業の内容

青森県	<ul style="list-style-type: none"> <li>①総合相談事業</li> <li>②経済的援助事業（緊急性を要し生活困窮状態で援助により生活安定が見込める場合に、概ね5万円を限度とした経済的援助を現物給付で行う）</li> <li>③食糧等の備蓄・提供（緊急性を要し生活困窮状態にあるものに対し、食料等を備蓄し提供を行う。）</li> <li>④就労体験・社会参加活動の提供（就労の場や社会参加活動の機会を提供する。）</li> <li>⑤その他</li> </ul>
岩手県	<ul style="list-style-type: none"> <li>①生活困窮世帯等への相談・支援</li> <li>②「生きづらさ」を感じている子供の居場所づくり（予定）</li> <li>③中間的就労の場の提供（予定）</li> </ul>
茨城県	○生活困窮者の支援を目的とする「いばらき生活支援事業」（平成29年4月から実施予定）
群馬県	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域公益活動</li> <li>○法人機能の向上</li> <li>○会員間及び各種社会福祉団体等との連絡調整</li> </ul>
埼玉県	<ul style="list-style-type: none"> <li>○埼玉県社会福祉法人社会貢献活動推進協議会を設立して事業展開を行っている。</li> <li>○彩の国あんしんセーフティネット事業は、法人が費用を負担して、生活に困っている人に寄り添う支援を行っている。</li> </ul>
千葉県	<ul style="list-style-type: none"> <li>①奨学金制度</li> <li>※奨学生決定2名、調整中2名</li> </ul>
東京都	<ul style="list-style-type: none"> <li>①各社会福祉法人による取組み <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域ニーズに基づき、法人が独自に地域公益活動に取り組む</li> </ul> </li> <li>②地域（区市町村域）の連携による取組み <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域ネットワークづくりを推進</li> <li>・地域ネットワークを基盤とし、複数法人が連携して地域公益活動に取り組む</li> </ul> </li> <li>③広域（東京都全域）の連携による取組み <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域共通ニーズ、広域支援の必要のあるニーズに対応する取組み</li> <li>・「はたらくサポートとうきょう（中間的就労推進事業）」の取組み：相談支援機関と共に事業所が受け入れ支援する仕組み。</li> </ul> </li> </ul>
神奈川県	<ul style="list-style-type: none"> <li>○自主的にコミュニティソーシャルワーカーを配置。</li> <li>※CSWは、相談活動を通して心理的不安の軽減、利用可能な制度のつなぎ、必要に応じて現物給付による経済的支援を行う。</li> </ul>
新潟県	<ul style="list-style-type: none"> <li>①就労活動応援金付職場体験事業（プチバイト事業）</li> <li>②就労支度金給付事業</li> <li>③緊急生活資金給付事業</li> </ul>
静岡県	<ul style="list-style-type: none"> <li>○28年度から「ふじのくに生活困窮者自立支援基金」事業を立ち上げ、県内の自立相談支援機関と連携し以下の給付金事業を実施。</li> <li>①就労支度金給付事業</li> <li>②ひとり親世帯支援事業</li> <li>③就労活動応援金付職場体験事業（中間的就労支援事業）</li> </ul>

兵庫 県	○具体的な県内統一メニューはない。 ※連絡協議会に対して、一律10万円の助成を行った。 ※県社協は年に1度、連絡協議会間のネットワークと情報交換も兼ねたセミナーを実施。
鳥取 県	①総合相談・支援機能強化事業 ②社会資源開発事業 ③緊急一時避難場所確保事業 ④情報発信 ⑤政策提言 ⑥その他
長崎 県	①生計困難者レスキュー事業 ・公的サービスの申請から実際に給付等が始まるまでの期間、自立を支援する現物給付を行う。 [28年8月より] ・社会福祉法人が最低2万円から最高15万円までの額を拠出し、それをレスキュー基金として県社協が管理。 ②相談・支援事業 ・支援事業は、生計困難者が公的制度やサービスを受けれるまでの間、必要に応じて生活必需品の給付、一時的な住まいや食事の提供等の経済的援助。 ・県下10ブロックの幹事社会福祉法人が窓口となり、支援ニーズがあれば担当法人のCSWを派遣する。支援期間1か月、上限額10万円まで。
宮崎 県	①みやざき安心セーフティネット事業 ・総合生活相談事業（法人所属の相談員が、市町村社協、民生委員等と連携・協働しながら自立に向けた支援を行う。） ②経済的援助（現物給付） ・生活困窮者で、支援により一定の生活の安定が見込める場合、法人の決定で10万円を限度に「経済的援助（現物給付）」を行う。
沖縄 県	①各法人の施設・事業所における福祉・生活相談窓口の設置及び相談員の配置 ②複数の法人が連携・協働した取り組みとして、社協等のコーディネート機能を活用した支援体制の強化 ③県域団体の事業計画等に取組みを反映させ、包括的・継続的な支援を行う。

## 2) 地域公益活動における生活困窮者支援関連事業の取組み

生活困窮者支援関連事業は、今回の地域公益活動において期待される事業であり、平成28年11月18日時点での調査においても多くの社協において取組まれている事業であることが明らかになった。このことから、平成29年1月に再度、各都道府県社協に確認し、生活困窮者支援関係事業について整理した。（表7）また、生活困窮者支援関係事業は、大阪府社協を含めると17社協で取組まれていた。

表7) 各県における生活困窮者支援関連事業の実施状況

	事業名称 (開始年月日)	事業内容	経済的援助	基金等名称
青森 県	社会福祉法人社会貢献活動 (H29年度実施予定)	①総合相談事業 …相談職員配置 ②経済的援助事業 …緊急性を要し生活困窮状態で援助により生活安定が見込める場合に、経済的援助を現物給付で行う ③食糧等の備蓄・提供 …緊急性を要し生活困窮状態にあるものに対し、食料等を備蓄し提供を行う	年間1世帯概ね5万円 施設長に決裁権	社会貢献活動推進基金

		④就労体験・社会参加活動の提供 …就労の場や社会参加活動の機会を提供する		
岩手県	IWATE. 安心サポート事業 (H29年4月実施予定) ※H27年より検討会	①生活困窮世帯等への相談・支援 …相談職員の配置 …経済的支援 ②子供の居場所づくり(予定) ③中間的就労の場の提供(予定)	年間1世帯上限5万円 施設長に決裁権	当面基金創設しない ※経営協会の特別会費
福島県	社会貢献活動モデル事業(H28) (H28年8月1日～11月30日【3地区モデル事業】)	①生活困窮者緊急支援事業 …相談及び経済的援助の可否決定は、原則、会員施設と当該社協が一緒に行う。 ②就職活動応援金付体験事業(プチバイト事業) ③就職支度金給付事業(新生活スタート支援) ④子どもの学習・生活支援事業 ⑤住宅確保要配慮者に対する身元保証・家賃債務保証保険料の助成事業	①経済的援助は現物支給とし、1事例当たり5万円を限度 ②プチバイト:1時間800円(1人2万円上限) ③新生活スタート支援:2万円以内	
茨城県	いばらき生活支援事業 (H29年4月実施予定)	①緊急支援(就職活動応援金付体験事業) 困窮者の自立相談機関からの紹介に対して、一時的就職体験施設として受け入れる …就労体験+就職活動応援金(1時間800円/年1人2万円上限) ③緊急支援(就職活動支度金給付事業) …新生活スタート支援(上限2万円)	各事業一人上限2万円	基金創設しない ※経営協会の協力金
埼玉県	彩の国あんしんセーフティネット事業 (H26年9月)	①総合相談事業 …相談職員配置 …4ブロックの拠点施設に社会貢献支援員配置(対象振り分け等のスーパーバイズ機能) ②経済的援助事業 …緊急性を要し生活困窮状態で援助により生活安定が見込める場合に、経済的援助を現物給付で行う ③食糧等の備蓄・提供(労協提供フードバンク) …緊急性を要し生活困窮状態にあるものに対し、食料等を備蓄し提供を行う ④就労訓練活動の提供(実施予定) …自立就労訓練認定取得、及び就労体験	年間1世帯上限10万円 施設長に決裁権	社会貢献基金
千葉県	若者チャレンジ支援デュアル・システム ※デュアル・システムとは、修学と就労の両面支援 (H28年4月)	○生活困窮や少し支援があれば介護の養成校に行ける方に対して、授業料の半額の貸付及び2年間の生活費一部を給付する。 …120万円(年120万円の授業料×半額×2年分)※3年働けば償還免除 …毎月2万円の生活給付金(24万円×2年分) …年間300時間(週1回)働くこと(時給あり)	○授業料貸付(一人2年間120万円) ○生活給付金(月2万円×2年間)	
神奈川県	かながわライフサポート事業 (H25年8月6日)	①CSW配置 …自主的にコミュニティソーシャルワーカー(CSW)を配置。 ※CSWは、相談活動を通して心理的不安の軽減、利用可能な制度のつなぎ、必要に応じて現物給付による経済的支援を行う。 ②経済的支援	○年間1世帯上限10万円 施設長に決裁権	かながわライフサポート基金
新潟県	新潟セーフティサポート事業(案) (H29年4月)	生活困窮者自立相談支援機関等からの依頼にこたえる事業として取り組む。 ①就労活動応援金付職場体験事業(プチバイト事業:1日もしくは1回、いくらで設定予定) ②就労支度金給付事業(1万円) ③緊急生活資金給付事業(1万円)	○②③の各事業1万円	経営協の特別会計対応

長野県	<p>①信州あんしんセーフティネット事業 (県経営協) (H27年4月)</p> <p>②県社協事業 ※社協事業として (H29年度実施予定)</p>	<p>○就労祝金 …自立相談支援機関経由で生活困窮者が就職する時、必要な方に対して準備金を支給</p> <p>○プチバイト …自立相談支援機関経由で引きこもりなどの生活困窮者の軽作業体験(社会復帰に向け) …就労体験場所は福祉施設や社協であるが、相談からの流れから社協が主に …プチバイト1時間800円(年間2万円まで)</p> <p>◆身元保証サービス(4月予定) …自立相談支援機関経由で就職決まっても身元保証人がいないことで就職できない人の身元保証を行う(県社協が身元保証人となる/概ね1年間) …基金は、何かあった時の雇用主への保証金として充当する</p> <p>◆入居保証サービス(検討中) …自立相談支援機関経由で身元保証人がいないことで入居できない人の身元保証を行う(県社協が身元保証人となる/概ね1年間) …基金は、何かあった時の保証金として充当する</p> <p>◆フードバンク(食の助け合い)</p>	<p>○祝金一人1万円 ※当初は一人2万円であったが需要高く減額 ○プチバイト1時間800円 ※上限は一人年間2万円</p>	
静岡県	<p>生活困窮者自立相談 給付及びフードバンク 助成事業 ※「ふじのくに生活 困窮者自立支援基 金」事業 (H28年6月)</p>	<p>○自立相談支援機関と連携し給付金等の事業を実施。</p> <p>①就労支度金給付事業 ②ひとり親世帯支援事業 ③就労活動応援金付職場体験事業(中間的就労支援事業) …経営協としては、就労体験登録施設促進を行う。 ※フードバンク助成事業は、NPOが実施しており本事業としては、財源的支援(支援)を行う。</p>	<p>①就労支度金給付事業： 2万円(1人1回) ②ひとり親世帯支援事業： 2万円(1人1回) ③就労活動応援金付職場 体験事業(中間的就労支 援事業)：1時間500円 (1人2万円を上限)</p>	<p>ふじのくに 生活困窮者 自立支援基 金</p>
奈良県		<p>○緊急一時支援 ○支援資源の開発及び実践 ○協働・連携の仕組みづくり ○普及・啓発 ※まほろばレスキュー資源バンク ・物資の提供 ・一時避難場所の提供 ・食事の提供 ・専門的ノウハウの提供(相談機関への専門相談・アドバイザーの派遣等)</p>		
香川県	<p>香川おもいやりネッ トワーク事業 (H27年4月)</p>	<p>「生活のしづらさ」を抱え支援を必要とする方に対し相談・支援を行う。</p> <p>①総合相談・支援 …相談、現物給付、フードバンク</p> <p>②香川おもいやりネット入居債務保証支援(モデル事業) …参画施設・社協が入居に関する債務保証契約を締結し、住居の確保を支援(H28年3月より)</p> <p>③香川おもいやりネット居場所づくり等(モデル事業) …「子ども食堂」「フリースペース」「就労体験の場づくり」などの、地域の中で支え合う仕組みづくり。</p>	<p>①現物給付：上限なし (5万円をめど) ※県社協内にNPOフー ドバンク香川(職員兼務) ②滞納家賃(最大3か月 分) 残存動産処分費用及び退 去原状回復費用(計10万 円) ③事業の備品、行事の保 険料等として1モデル事 業1か所10万円</p>	<p>香川おもい やりネット 基金</p>
福岡県	<p>ふくおかライフレス キュー事業 (H28年度は、モデ ル指定を継続し、「ふ</p>	<p>平成29年度から、全県実施に向け、①モデル地区での取り組みを踏まえた仕組みづくり、②サポーター養成研修、③サポーターフォローアップ研修、④各地区での連絡会の発足支援、⑤支援システム構築</p>		<p>ふくおかラ イフレスキ ュー基金</p>

	くおかライフレスキュー事業」を実施)	※県社協は、県経営協の事務局として協力し、平成29年度の全県実施に向けて準備を進めている。		
長崎県		①生計困難者レスキュー事業 ・公的サービスの申請から実際に給付等が始まるまでの期間、自立を支援する現物給付を行う。(8月より) ②相談・支援事業 ・支援事業は、生計困難者が公的制度やサービスを受けられるまでの間、必要に応じて生活必需品の給付、一時的な住まいや食事の提供等の経済的援助。 ・県下10ブロックの幹事社会福祉法人が窓口となり、支援ニーズがあれば担当法人のCSWを派遣する。 支援期間1か月、上限額10万円まで。	支援期間1か月、上限額10万円まで。	
熊本県	生計困難者レスキュー事業 (H27年4月)	生計困難者に対する相談・支援事業を実施。 支援事業は、生活必需品の給付、一時的住まいや食事の提供等の経済的援助を行う。	○最長支援期間は、概ね1か月以内 ○支援限度額は、概ね10万円以内	生計困難者レスキュー事業基金
宮崎県	みやざき安心セーフティネット事業 (H29年1月1日)	①みやざき安心セーフティネット事業 ・総合生活相談事業(法人所属の相談員が、市町村社協、民生委員等と連携・協働しながら自立に向けた相談支援を行う。 ②経済的援助(現物給付) ・生活困窮者で、支援により一定の生活の安定が見込める場合、法人の決定で10万円を限度に「経済的援助(現物給付)」を行う。	10万円を限度に「経済的援助(現物給付)」	みやざき安心セーフティネット事業基金

### 3) 北海道における社会福祉法人の地域公益活動のあり方を考えるポイント

社会福祉法人における地域公益活動のあり方を検討する上でのポイントとして、一つ目は、社会福祉法人が特別な法人であり、本来目的の社会福祉事業以外に、公益性・非営利性のある事業に取り組むことが求められており、社会福祉法人は本来目的の社会福祉事業に支障がない限り、公益事業と収益事業に取組み、地域における公益的取組(地域公益活動)を実施する法人として期待されていること。二つ目は、社会福祉法人が税制優遇を受けることに関してのイコルフットィング論に対する役割を果たすことである。

なお、これらのポイントについては、単に取組むというのではなく、その取組みの「見える化」「見える化」が不可欠といえる。このことは、全国社会福祉法人経営者協議会が実施した「社会福祉法人に関する全国生活者1万人意識調査(2017(平成29)年)」で、「社会福祉法人の認知度」について、「知っている」との回答が22%であったことからもうかがえる。

また、北海道における地域公益活動を考える上で、北海道の広域性や地域特性を踏まえることが重要であり、具体的事業としては、生活困窮者支援関連事業は、地域構造、地域の産業別状況等が大きく関わるものであり、地域公益活動として不可欠な取組みであろう。

### 4) 北海道における社会福祉法人の地域公益活動のあり方検討

#### (1) 検討会議の設置

北海道の「社会福祉人における地域公益活動のあり方についての検討会議(以下「検討会議」)設置に向けて、平成28年6月23日の北海道社会福祉法人経営者協議会正副・幹事会をスタートに、8月4日に北海道社会福祉協議会福祉施設部役員会等において、検討会議設置等についての説明を行い平成28年度からの検討会議設置となった。

参考10) 北海道における社会福祉法人の地域公益活動検討会議メンバー

	区分	氏名	所属名
1	経営協	樋 渡 喜久雄	社会福祉法人真宗協会
2		沼 田 俊 治	社会福祉法人室蘭福祉事業協会
3		長谷川 賢	医療法人社団 社会福祉法人刀圭会
4	施設部会	加 藤 敏 彦	慈啓会特別養護老人ホーム
5		亀 山 信 夫	障害者支援施設厚真リハビリセンター
6		荒 洋 一	社会福祉法人千歳いずみ学園
7	道社協	松 本 賢 司	社会福祉法人北海道社会福祉協議会
8		忍 関 昌 裕	社会福祉法人北海道社会福祉協議会
9		中 村 健 治	社会福祉法人北海道社会福祉協議会

(2) 検討会議における検討内容

計5回(第4回目は中止)の検討会議(参考11)での検討をおこない、北海道における地域公益活動の全体像と推進イメージ、北海道全域として実施する事業メニューを整理した。

参考11) 検討会議における検討内容

開催	検討内容等
第1回 (平成28年10月6日)	1) 北海道における社会福祉法人の地域公益活動検討会議設置要綱(案)について 2) 委員長並びに副委員長の選任について 3) 社会福祉法人の地域公益活動の具体的取組みについて 4) 北海道社会福祉協議会におけるモデル事業の取組みについて
第2回 (平成28年11月24日)	1) 他府県社協で実施する複数法人連携の取組みの手法等の分析 ・生活困窮者関係事業(7府県) ・その他数県で実施する事業 2) 災害関係事業の検討(南富良野町の施設への支援実績) ・他施設からの応援職員数と費用 ・入所者の避難に係る対応実績 3) 権利擁護のモデル実施状況の検証 ・釧路市: 3法人(高齢者施設) ・千歳市: 1法人(知的障害者施設) 4) 国、道が想定している事業
第3回 (平成29年1月23日)	1) 社会福祉法人における福祉サービス利用援助事業のモデル的取組み【報告】 2) 検討会議のまとめの考え方について
第5回 (平成29年3月27日) ※平成29年2月27日 開催予定の第4回目は中止	1) 北海道における地域公益活動について ①法人・施設の福祉サービス利用援助事業による地域福祉権利擁護体制の構築事業 ②災害時における法人・施設の連携による入所・要援護者等支援事業 ③生活困窮者等に対する安心サポート事業 2) 今後の進め方について

### (3) 検討会議における検討まとめ

検討委員会において、社会福祉法人における地域公益活動では、取組みの「見える化」「見せる化」が不可欠であり、北海道社会福祉協議会内に北海道における地域公益活動を推進する担当を置き、本事業の普及・啓発や取組事業の情報収集・発信が必要とされた。

また、個々の取組みが難しい社会福祉法人も存在することや、道内の社会福祉法人の連携による安定・継続的な取組みも求められることから、北海道全域で取組む3事業をまとめた。

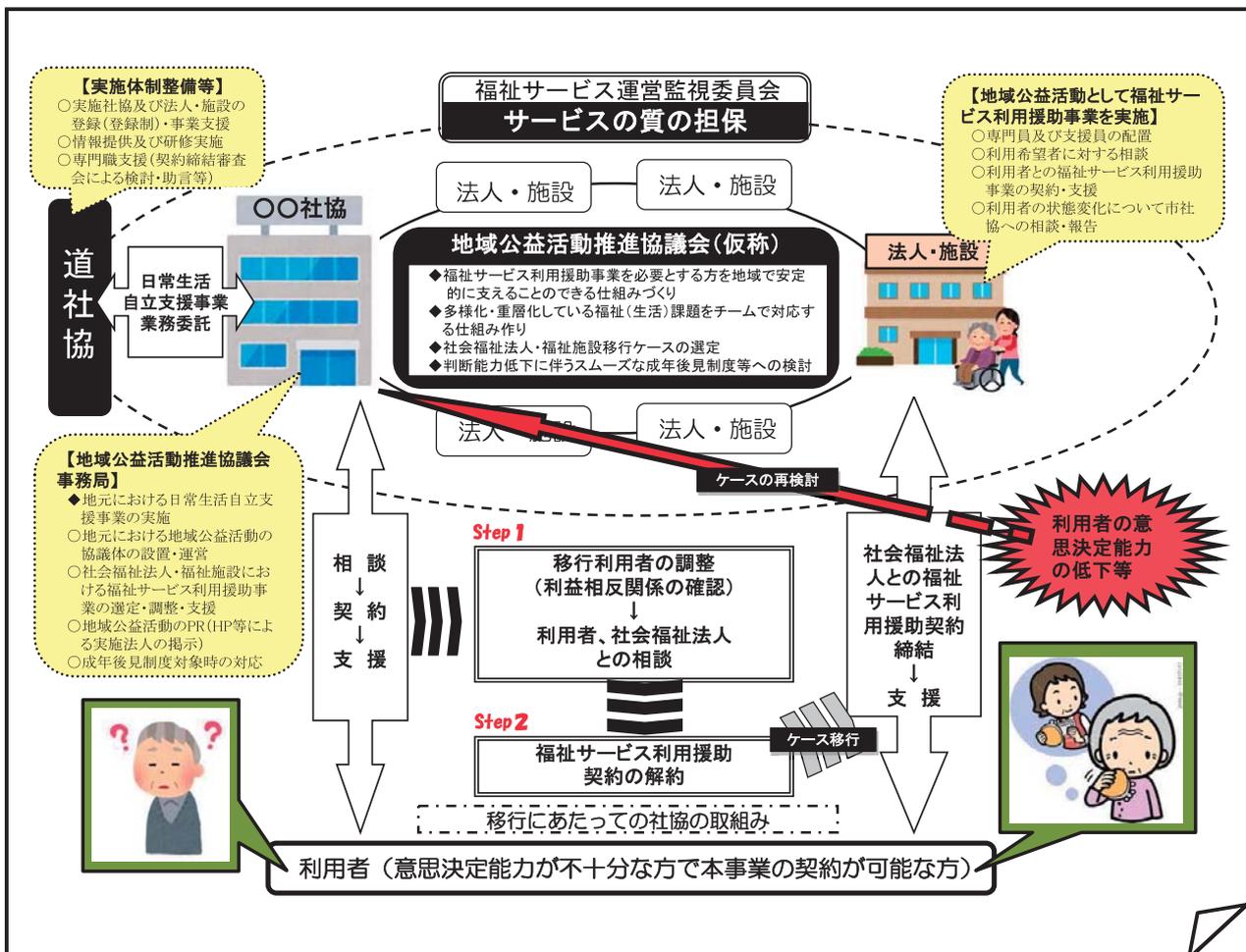
#### ①地域福祉権利擁護体制構築に向けた法人・施設による福祉サービス利用援助事業

##### 【事業の目的】

認知症高齢者の増加や精神障がい者・知的障がい者などの地域移行により、地域における権利擁護体制の充実・強化が進められていますが、担い手の質・量の確保が求められています。そこで、本事業は、病気や障がいを持つ方へ関わる担い手として、病気や障がいに対する知識や対人援助技術、福祉的意識や経験を有した福祉人材を有する法人・施設が福祉サービス利用援助事業（第2種社会福祉事業）に取り組み権利擁護体制の充実・強化を進める。

なお、利用者と法人・施設の利益相反関係を配慮するとともに、地域における公益活動として地域全体で利用者を支える仕組みを構築し、法人・施設と社協が連携し、認知症や精神障がい・知的障がいを持つ方が「住み慣れた地域で安心して住み続けることのできる」支援をおこなう。

#### 参考12) 地域福祉権利擁護体制構築に向けた法人・施設による福祉サービス利用援助事業イメージ



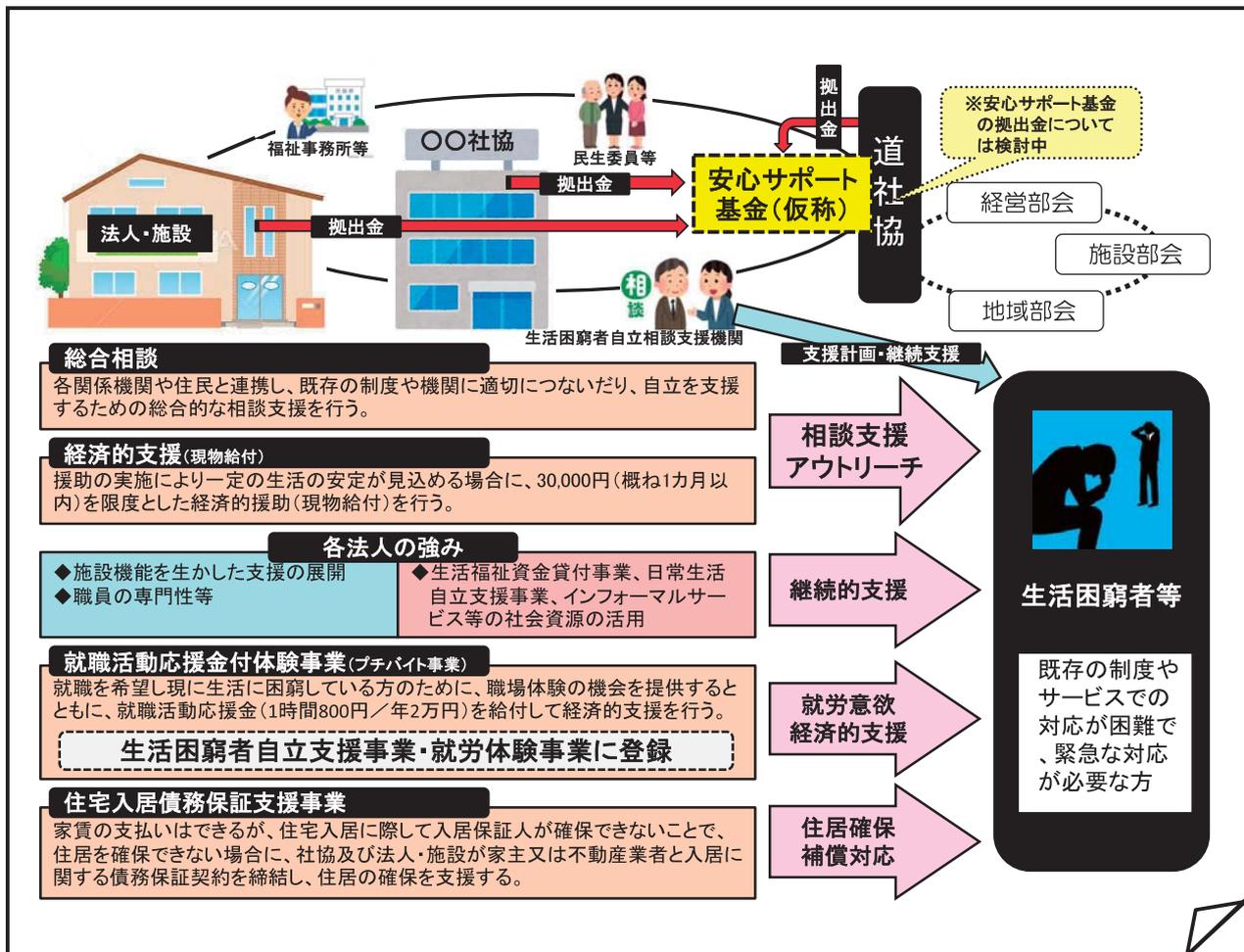
## ②生活困窮者等に対する安心サポート事業

### 【事業の目的】

本事業は、失業、ニートや引きこもり、病気、家族の介護などにより生活困窮となり、社会的孤立や複合的な生活・福祉問題を抱えている方に対して、社会福祉施設、社会福祉協議会、関係機関・団体等が連携しながら生活困窮者等の総合相談や制度へのつなぎ、緊急対応が必要な場合の経済的援助（現物給付）、また、生活困窮者は住宅入居時の保証人を確保できないなど、自立のためのスタートに立てない場合もあることから、保証人サービス等を行う事業である。

これらのサービスを行うためのマンパワーや費用は、道内社会福祉法人の自主的な社会貢献として取り組む。

### 参考13) 生活困窮者等に対する安心サポート事業イメージ



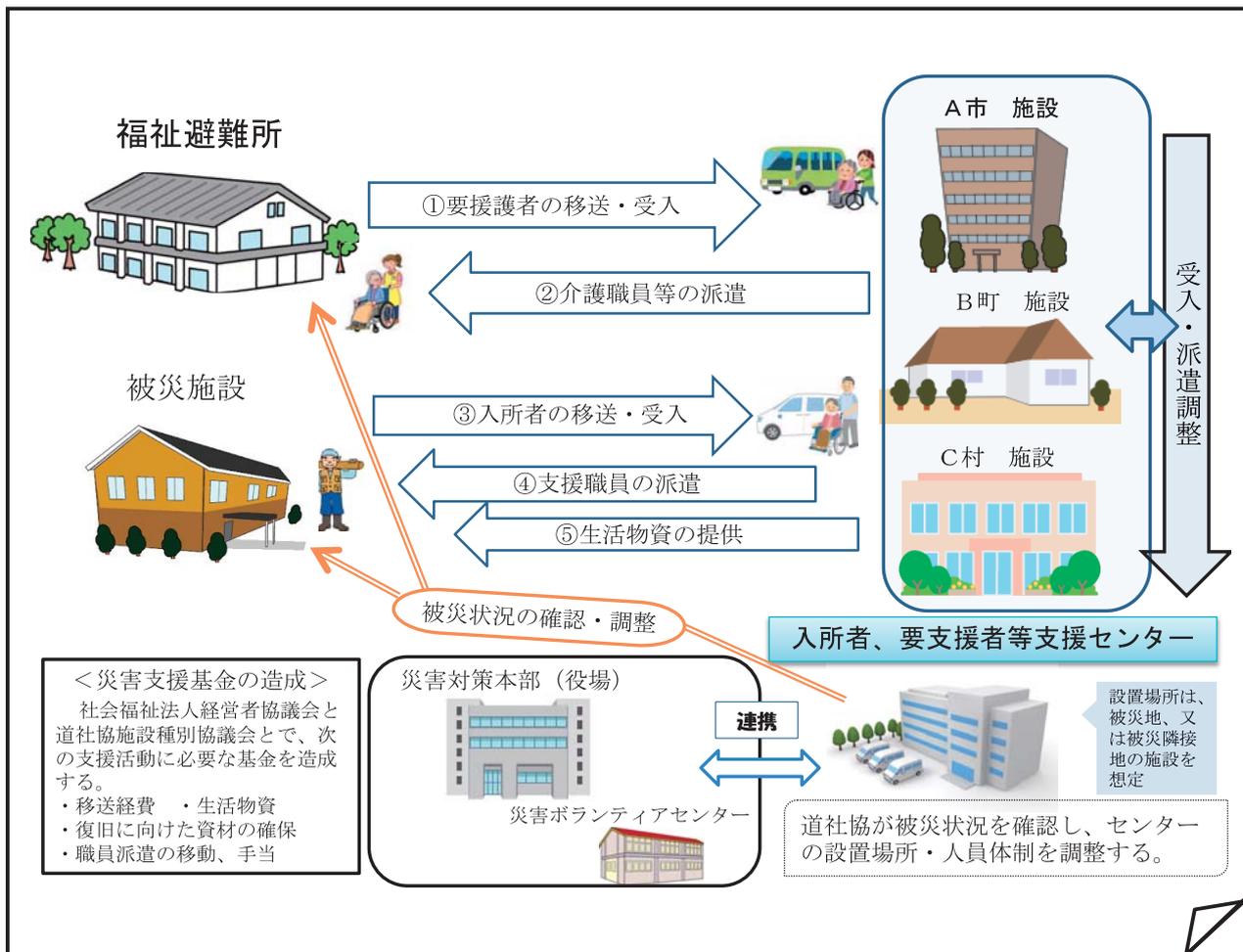
### ③災害時における法人・施設協働による入所者・要援護者等支援事業

#### 【事業の目的】

災害時において、災害対策本部（行政機関）からの要請に基づき、福祉避難所に対し、会員施設から必要な人材を派遣するとともに、福祉避難所に避難している要援護者の移送・受入を行う。

また、施設の被災状況を把握し、入所者に対する避難等の支援を行うとともに、生活物資等の提供や支援職員の派遣を行う。

#### 参考14) 災害時における社会福祉法人・施設協働による入所者・要援護者等支援事業イメージ



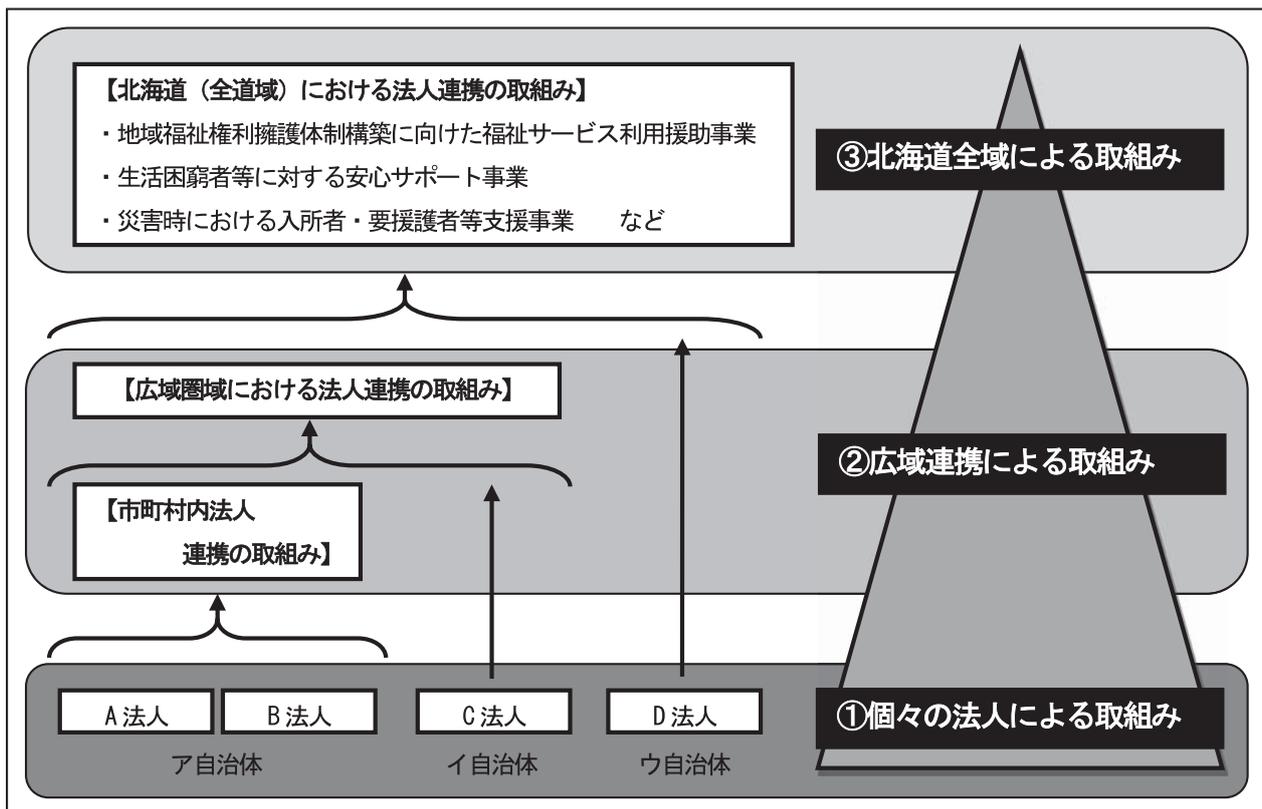
## IV まとめ

今回の検討委員会において、地域公益活動の取組みを検討する中で、社会福祉法人の役割・意義について再認識することとなった。

また、社会福祉法人が、個々の社会福祉法人の本来目的の社会福祉事業の取組みだけでなく、地域福祉推進において、「ひと」「もの」「かね」を含め機能が役割が安全・安心な（福祉の）まちづくりにとって期待されていることが明らかになった。

そこで、検討委員会では、北海道における社会福祉法人が具体的に地域公益活動を展開するための3層展開イメージや各層における役割・取組を整理した。(図3)

図3) 北海道における地域公益活動の取組イメージ



第1層目は、個々の社会福祉法人が持つ専門的人材や設備等の活用による取組み、第2層目は、地域の広域性や地域性を踏まえた地域エリアでの法人協働による取組みであり、各社会福祉法人の持つ強みの活かし合いがポイントとなる。第3層目は、北海道全域として取組むべき課題に対して、社会福祉法人が協働で取組むものであり、また、道民等に対する社会福祉法人の認知度アップや住民に身近な存在としての社会福祉法人のイメージづくりである。

社会福祉法人における地域公益活動は、民間慈善事業を生い立ちとした社会福祉法人が、昨今の福祉情勢や社会福祉法人のあり方議論をとおし、これまでに培ってきた福祉サービス等に関する専門性やノウハウ、地域の関係者とのネットワーク等を活かしながら、地域公益活動の実践をつうじて、これからの地域づくりに積極的に貢献していくことといえる。

一方で、人口減少・高齢社会による地域の担い手問題、格差社会が生み出す貧困問題等、地域の福祉・生活課題は、多様化・重層化する中で、公助・共助・自助の充実強化や連携や連続性が問われており、地域における先駆的・開拓的な役割を担ってきた社会福祉法人も、このような状況を踏まえ、次代に合った新たな社会福祉法人の取組みが求められている。

このことは、これまで社会福祉法人が取組んできた延長線上にある課題に対して、社会福祉法人が持つ専門的人材や設備等を活用するだけでなく、各社会福祉法人が持つ強みを法人同士が連携して複合的に取組むことが重要で、国が進める「我が事」「丸ごと」共生社会の推進においても、北海道内670を超える社会福祉法人が各種別分野において大きな役割を果たすだけでなく、種別分野の垣根を越えた取組みが期待されています。



---

## ◎北海道の福祉課題をテーマにした調査・研究

- 1 ボランティア活動とその成長を支えるもの  
—道新ボランティア奨励賞40周年・受賞団体の実態から—  
名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科 准教授 忍 正人  
北星学園大学 名誉教授・北海道社会福祉協議会北海道社会福祉調査研究・情報センター 所長 忍 博次
  - 2 平成28年度「吉田・飯塚・長瀬基金」調査研究事業 実績報告①  
地域における権利擁護体制の課題  
—道内『権利擁護センター』の実態調査から—  
名寄市立大学 社会福祉学科 准教授 佐藤みゆき  
石狩市成年後見センター 細谷 義江  
猿払村地域包括支援センター 山田 竜一
  - 3 平成28年度「吉田・飯塚・長瀬基金」調査研究事業 実績報告②  
タブレット端末を活用した高齢者見守り活動の展開  
登別市社会福祉協議会 地域福祉課 地域福祉係 地域福祉コーディネーター 太田 圭祐
-



# ボランティア活動とその成長を支えるもの

## —道新ボランティア奨励賞40周年・受賞団体の実態から—

名寄市立大学 保健福祉学部 社会福祉学科 准教授 忍 正人  
北星学園大学 名誉教授・北海道社会福祉協議会北海道社会福祉調査研究・情報センター 所長 忍 博次

### 【抄録】

道新ボランティア奨励賞は、平成28年に40周年を迎え、過去350団体が受賞した。受賞団体（以下、「団体」）がその後、どのような経過を辿ったのかについて、活動の問題点、団体活動発展を左右する機能条件の実態を探り、今後のボランティア活動の発展に資することを目的として調査研究を実施した。その結果、ボランティア活動を実施する上での課題として、①「メンバーが高齢化している」「新メンバーが集まらない」というメンバー不足の課題。②行政の下請け機関として活動していて、団体の自主性が損なわれているという課題。③活動経費（会場使用料や研修費）が足りないという課題。④団体を支援していく社会福祉協議会（団体が支援を期待している社会福祉協議会）がボランティアの専任職員を置かず、支援不足であるという課題の4つが浮かび上がった。これらの課題を解決するためには、①団体の活動にはコストがかかることを行政や社会が認識し、バックアップする体制を整える必要がある。②その中でも支援機関として期待されている社会福祉協議会ボランティアセンターの機能強化が求められている。具体的には、ボランティアアドバイザー制度を充実させることで、団体に対する支援が実施できると考える。③行政と対等な契約を結べることができるように、NPO 法人化に対する支援も必要である。といった3つが必要である。

さらに、団体の持つ課題と同時にその支援を団体から期待されているのは社会福祉協議会ボランティアセンターであることがわかった。つまりは、社会福祉協議会ボランティアセンターへの支援が充実することが団体の継続と活動の質に大きく関わるということができるとはのではないだろうか。

## 1. 調査研究の目的

北海道新聞社は、文化、スポーツ、社会福祉などさまざまな分野で社会貢献活動を行っていて<sup>1</sup>、数ある表彰事業の中で、社会福祉の分野として「道新ボランティア奨励賞（以下、「奨励賞」）」がある。

「奨励賞」は、本道でのボランティア活動の一層の充実と発展を目的として1977年（昭和52年）に創設され、北海道新聞社会福祉振興基金、北海道新聞社、北海道社会福祉協議会の共催により進められている事業である。

「奨励賞」の種類と贈呈金額は、一般奨励賞：1件30万円、特別奨励賞：1件50万円で、奨励賞の選考対象となるグループ・団体の条件は次の通りである。一般奨励賞は（1）当該年度4月1日現在で、過去5年以上福祉分野での活動（地域での福祉活動、施設での福祉活動）または、地域福祉の向上に寄与する活動を継続して行っているグループ・団体。（2）NPO法人については、法人認証前の取り組み期間を含め、介護保険事業、行政委託事業などの公費が財源となっている事業を除くボランティア活動を、当該年度4月1日現在で過去5年以上継続している団体を対象としている。ただし収益の高い事業は対象外としている。特別奨励賞は、当該年度4月1日現在で、過去5年以上市町村内の個別ボランティアグループをとりまとめる広域のボランティア組織（連絡協議会等）である。なお、当事者団体、推薦者（団体）の下部組織団体、過去の受賞団体は推薦対象とならない。

なお、自薦ではなく、推薦が必要で、市町村社会福祉協議会が取りまとめを行い、北海道社会福祉協議会（北海道ボランティア・市民活動センター）で受付と選考を行っている。

1977年から始まった「奨励賞」は、まだ、ボランティアが北海道はもとより、全国に根付く前に実施された貴重な賞であり、北海道のボランティアの普及・発展に大きく貢献したことは言うまでもない。ちなみに、同じ新聞社の中日新聞（中日社会事業団）中日ボランティア賞が第33回、大分合同新聞社（大分合同社会福祉事業団）福祉優秀校が第30回、読売新聞社（読売光と愛の事業団）読売福祉文化賞が第14回であり、新聞社以外では、ソロプチミスト財団の社会ボランティア賞が第37回（すべて平成28年12月末現在）であることを考えると平成28年に第40回を迎えた「奨励賞」の先見性が理解できる。平成28年、40周年を迎えるにあたり、受賞団体がその後、どのような経過を辿ったのか、活動の問題点、団体活動発展を左右する機能条件の実態を探り、今後のボランティア活動の発展に資することを目的として調査研究を実施した。

なお、今回の調査においては、一般奨励賞受賞団体のみを対象としている。

## 2. 調査および分析方法並びに倫理的配慮

本研究で用いる調査は、「奨励賞」を過去に受賞したことがある団体及び当該団体の所在市町村社会福祉協議会（以下、「社協」）に対して行った郵送調査（団体350カ所）（社協123カ所）とインタビュー調査（受賞団体7団体）（社協4市町村）に対して実施した。調査方法は、社協に対して調査票を送付し、社協への調査と同時に、調査時点で活動を実施している団体へ社協から調査票を配布していただき、直接筆者に送付いただく手法をとった。郵送調査期間は平成28年3月7日～4月8日である。インタビュー調査は、平成28年4月～平成29年1月である。

調査内容は、社協に対しては、社協の概要と当該団体の活動が継続中か廃止かを問い、その理由も聞いた。団体に対しては、主に、以下の3つのカテゴリーで調査を実施した、団体の概要（年代、活動分野、場所、回数等）と活動継続に必要なこと（社協との連携等）と自由記述（奨励賞受賞後の変化等）である。インタビュー調査は、回答いただいた内容をさらに詳細に伺うために統計調査集計を基にインタビューガイドを作成し半構造化面接で実施した。

本調査によって得られた郵送調査データの集計・分析にあたっては、PASW Statistics 23.0 (for

windows) を用いた。調査を含めた本研究における倫理的配慮としては、調査の実施段階で対象者の自由意志で諾否が決定できるよう配慮を行った。調査に対する承諾は、対象団体への協力依頼文書により研究内容の説明を行ったうえで、質問紙に回答し、返送した段階で得られたと考えた。インタビュー調査においては、郵送調査に回答いただいた団体の内、ご協力をいただける旨の記載があった団体の中から、所在地の人口別に選定した。

### 3. 結果

社協については、受賞した団体のあるすべての社協（123市町村）から回答をいただいた（文書で回答のなかった社協については電話で確認をした）。団体については、継続団体253団体中166団体に回答をいただいた（回収率65.6%）。複数回答（以下、「MA」）は2つまでの選択とした。

なお、北海道の社協の数は、178市町村と政令指定都市の札幌市（札幌市は10区であるが札幌市は1でカウント）。総合振興局・振興局（以下、「振興局」）は14カ所である。ボランティア奨励賞受賞団体は、350団体（第1回～39回まで）である。なお、結果の構成としては、（1）社協調査（2）団体調査（3）自由記述とし、インタビュー調査については、考察の中で記述した。

#### （1）社協調査

##### 1）現在の活動状況－受賞後活動は継続をしているか

現在も継続して活動している団体は、350団体のうち253団体72.3%、廃止休止が88団体25.1%、不明が9団体2.6%であった（表1）。廃止の原因としては、高齢化によるものが14団体。中高大学専門学校の廃校・統合・移転によるボランティアクラブ（局）の廃止と会員の減少が各6団体（計12団体）であった（残り57団体は未記入＝社協で把握していない）。なお、活動の継続状況においては、市町村別、人口別とも継続率に違いが見られなかった。ただし、振興局別活動の継続率（表2）では違いが見られ、一番継続率が高かったのが、日高振興局の100%、低かったのは檜山振興局の20%であった。

表1 活動の状況

	団体数	%
継続	253	72.3
廃止	83	23.7
休止	5	1.4
不明	9	2.6
合計	350	100.0

表2 振興局別活動の継続状況（継続率の高い振興局と低い振興局）

継続率の高い振興局

		活動の有無				受賞団体 合計
		継続	廃止	休止	不明	
日高	団体数	7	0	0	0	7
	%	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
胆振	団体数	20	3	0	0	23
	%	87.0	13.0	0.0	0.0	100.0

継続率の低い振興局

		活動の有無				受賞団体 合計
		継続	廃止	休止	不明	
石狩	団体数	12	5	0	4	21
	%	57.1	23.8	0.0	19.0	100.0
留萌	団体数	3	4	1	0	8
	%	37.5	50.0	12.5	0.0	100.0
檜山	団体数	2	5	1	2	10
	%	20.0	50.0	10.0	20.0	100.0

2) 受賞回数別活動の有無

受賞回別（受賞年度）の活動の有無では、当然の結果ではあるが、第1回～10回の継続率が45団体57.0%と低く、受賞回が最近ほど、継続率は高い（表3）。

表3 受賞回数別活動の有無

		活動の有無				合計
		継続	廃止	休止	不明	
第1回～10回	団体数	45	28	1	5	79
	%	57.0	35.4	1.3	6.3	100.0
第11回～20回	団体数	49	29	3	0	81
	%	60.5	35.8	3.7	0.0	100.0
第21回～30回	団体数	81	18	1	2	102
	%	79.4	17.6	1.0	2.0	100.0
第31回～39回	団体数	78	8	0	2	88
	%	88.6	9.1	0.0	2.3	100.0
合計	団体数	253	83	5	9	350
	%	72.3	23.7	1.4	2.6	100.0

3) 人口別の受賞団体数

人口別の受賞団体数では、10,000人～30,000人の人口規模の市町村が79市町村22.6%と一番多かった（合併後での市町村で集計）（表4）。

表4 人口別の受賞団体数

	団体数	%
5000人未満	39	11.1
5000人～10,000人未満	61	17.4
10,000人～30,000人未満	79	22.6
30,000人～100,000人未満	42	12.0
100,000人以上	71	20.3
札幌市	58	16.6
合計	350	100.0

(2) 団体調査

1) 基本属性－活動年数、団体人数等と活動状況

活動年数は、30年以上が51.2%と最も多く（表5）、団体人数は20人未満が41.6%である（表6）。

団体メンバーの中心年齢は、60代以上が57.1%であった（表7）。

**表5 活動年数**

	団体数	%
5～10年未満	6	3.6
10～20年未満	29	17.5
20～30年未満	44	26.5
30年以上	85	51.2
無回答	2	1.2
合計	166	100.0

**表6 団体人数**

	団体数	%
10人未満	29	17.5
10～20人未満	40	24.1
20～30人未満	27	16.3
30～50人未満	27	16.3
50～100人未満	30	18.1
100人以上	13	7.8
合計	166	100.0

**表7 団体メンバー中心年齢（MA）**

	団体数	%
10代	18	5.4
20代	7	2.1
30代	4	1.2
40代	7	2.1
50代	36	10.9
60代	106	32.0
70代	83	25.1
ばらついている	13	3.9
無回答	57	17.2
合計	331	100.0

## 2) 人数の増減

団体人数の増減については、変わらないが72団体43.4%と全体の約半数を占め、続いて減っているが、65団体39.2%と全体の約3分の1を占めた。一方、増えているはわずか29団体17.5%にとどまった（表8）。

**表8 人数の増減**

	団体数	%
増えている	29	17.5
減っている	65	39.2
変わらない	72	43.4
合計	166	100.0

### 3) 団体メンバーの主な職業 (MA)

団体メンバーの主な職業については、主婦・主夫（仕事を持っていない方）が111団体33.6%と全体の3分の1を占め、続いて定年退職後の方が86団体26.1%と全体の4分の1を占めた。一方、企業・公務員・団体職員（社会福祉法人、社協、NPO職員等を含む）・自営業の方は、すべて合わせても45団体で13.6%となっている（表9）。

表9 団体メンバーの主な職業 (MA)

	団体数	%
企業	20	6.1
公務員	7	2.1
団体職員（社法、社協、NPO含む）	5	1.5
自営業	13	3.9
主婦・主夫（仕事を持っていない方）	111	33.6
定年退職後の方	86	26.1
学生	21	6.4
現在求職中（仕事に就いていない）	1	0.3
その他	9	2.7
無回答	57	17.3
合計	330	100.0

### 4) 活動頻度

活動頻度については、週1～2回程度が72団体43.4%と全体の約半数を占め、続いて月1回程度が32団体19.3%と全体の5分の1を占めた。また、ほぼ毎日が19団体11.4%と毎日活動している団体が1割もある（表10）。

表10 活動頻度

	団体数	%
ほぼ毎日	19	11.4
週1～2回程度	72	43.4
月1回程度	32	19.3
年1回	1	0.6
年数回程度	16	9.6
その他	24	14.5
無回答	2	1.2
合計	166	100.0

### 5) 活動分野 (MA) - どのような活動をしているか

活動分野については、高齢者の福祉活動（高齢者の話し相手や介護、送迎等車の運転などが64団体19.3%。続いて障害者の福祉活動（障害者の介護、手助けや手話・点訳など）が47団体14.2%であり、この2つの活動分野で3分の1を占めた。特に少なかったのは、人権擁護に関する活動（DV・虐待防止、自殺防止、女性の抱える問題、差別撤廃など）がわずか1団体0.3%にとどまった（表11）。

表11 活動分野 (MA)

	団体数	%
高齢者の福祉活動（高齢者の話し相手や介護、送迎等車の運転等）	64	19.3
障害者の福祉活動（障害者の介護、手助けや手話・点訳など）	47	14.2
子育て（乳幼児）に関する活動（子育てサロンや乳幼児の保育世話等）	9	2.7
青少年（児童）の健全育成に関する活動（不登校児童支援、児童の学習支援、体験学習）	9	2.7
健康や医療に関する活動（病院や保健機関等でのボランティア等）	5	1.5
教育、文化、スポーツ振興（PTA 活動、少年野球のコーチ、社会人講師、おまつり、郷土芸能の保存、郷土の歴史編纂など）	9	2.7
地域の美化・環境保全に関する活動（道路・公園や河川の美化・清掃、自然保護、リサイクルなど）	23	6.9
災害時のボランティア活動（現地での活動、援助物資や資金の募集）	3	0.9
防災、防犯、交通安全等、地域社会を暮らしやすくするための活動	4	1.2
人権擁護に関する活動（DV・虐待防止、自殺防止、女性の抱える問題、差別撤廃など）	1	0.3
国際交流・国際協力に関する活動（日本にいる外国人の支援、異文化交流、海外での地域開発・福祉活動など）	7	2.1
まちづくりなどに関する活動（まちづくり協議会・コミュニティ協議会等の活動など）	17	5.1
自治会・町内会・地区社協・福祉委員・子ども会等の活動	15	4.5
その他	56	16.9
無回答	62	18.7
合計	331	100.0

6) 団体活動について—どこでどのような支援を受けているのか、まだどんな支援を期待しているのか

ボランティア支援機関利用の有無については、利用しているが116団体69.9%と全体の70%であり、利用していないが34団体20.5%であった（表12）。

利用している支援機関については、社会福祉協議会（ボランティアセンター）が114団体67.1%と全体の3分の2を占めた。一方、ボランティア協会（社会福祉協議会以外）・生涯学習関係のセンター・市民活動やNPO活動を支援するNPO（NPO支援センター等）は、19団体11.1%にとどまった（表13）。

支援機関に期待している支援については、「活動費等の助成」が43団体25.9%と全体の4分の1を占めた。また、「事務所や活動拠点の提供」が16団体9.6%、「ボランティア募集への協力」が15団体9.0%、「活動・組織運営に関する相談」が13団体7.8%であった（表14）。

表12 ボランティア支援機関利用の有無

	団体数	%
利用している	116	69.9
利用していない	34	20.5
無回答	16	9.6
合計	166	100.0

表13 利用している支援機関（MA）

	団体数	%
社会福祉協議会（ボランティアセンター）	114	67.1
ボランティア協会（社会福祉協議会以外）	7	4.1
生涯学習関係のセンター	5	2.9
市民活動やNPO活動を支援するNPO（NPO支援センター等）	7	4.1
行政機関のボランティア活動支援部署	25	14.7
その他	12	7.1
合計	170	100.0

表14 支援機関に期待している内容

	団体数	%
活動・組織運営に関する相談	13	7.8
活動に関連する研修機会の提供	8	4.8
ボランティア募集への協力	15	9.0
事務所や活動拠点の提供	16	9.6
活動に必要な備品や機器の貸与・提供	4	2.4
活動費等の助成	43	25.9
助成金に関する情報提供	6	3.6
その他	5	3.0
無回答	56	33.7
合計	166	100.0

7) ボランティアの主体的活動は保たれているか

団体に活動の要請をしている機関について「決まった機関や団体のプログラムや要請ではなく自分達で活動を企画している」が81団体24.5%と全体の4分の1を占め、続いて「社会福祉協議会」が62団体18.8%であった。また、「高齢者を対象とした福祉施設」「障害児・者を利用対象とした福祉施設」を合わせると53団体16.1%であった（表15）。

表15 活動の要請機関（MA）

	団体数	%
高齢者を対象とした福祉施設	34	10.3
障害児・者を利用対象とした福祉施設	19	5.8
児童を対象とした福祉施設	3	0.9
その他を対象とした福祉施設	1	0.3
社会福祉協議会	62	18.8
福祉団体（作業所、親の会、介護NPO等）	7	2.1
病院	3	0.9
学校	11	3.3
図書館・博物館	7	2.1
その他のNPO・NGO	1	0.3
行政	16	4.8
決まった機関団体のプログラムや要請ではなく自分達で活動を企画してる	81	24.5
その他	22	6.7
無回答	63	19.1
合計	330	100.0

8) 活動の予算はどれくらいか、活動経費はどのように得ているのか

平成27年度の予算規模については、20万円未満が53団体31.9%であるのに対し、50万円以上が32団体19.2%と約2割であった(表16)。

収入源については、会費が119団体35.8%と一番多く、続いて毎年決まって助成される助成金・補助金・委託金が101団体30.4%となっている。その助成金等の支出元については、社会福祉協議会が70団体57.4%と全体の半数以上を占め、続いて行政等公的機関が26団体21.3%となっている。一方、事業収入・バザーやリサイクル活動等による収入を合わせてもわずか21団体6.3%にとどまった(表17)。

表16 予算規模(年額)

	団体数	%
5万円未満	14	8.4
5～10万円未満	14	8.4
10～20万円未満	25	15.1
20～30万円未満	21	12.7
30～50万円未満	28	16.9
50～100万円未満	16	9.6
100万円以上	16	9.6
無回答	32	19.3
合計	166	100.0

表17 収入源(MA)

	団体数	%
会費	119	35.8%
事業収入	12	3.6%
バザーやリサイクル活動等による収入	9	2.7%
個人や企業からの寄付金	15	4.5%
毎年決まって助成される助成金・補助金・委託金	101	30.4%
毎回は助成されない助成金(社協、共募、助成財団等)	17	5.1%
その他	14	4.2%
無回答	45	13.6%
合計	332	100.0%

9) どんな支援を受けているのか

支援団体から受けることが必要な支援について尋ねたところ、「活動に必要な経費の援助」が50団体15.2%と最も多く、続いて「ボランティア募集への協力」が46団体13.9%と次に多い値となった。3番目に多かった回答が「ボランティアの研修・講座等の研修機会の提供」が37団体11.2%とであった(表18)。

表18 支援団体からの必要な支援(MA)

	団体数	%
ボランティアの研修・講座等の研修機会の提供	37	11.2
他の団体・グループや企業等との交流機会の提供や連絡調整	24	7.3
活動に関する相談窓口の整備・充実	9	2.7

ボランティアリーダー・コーディネーター等の養成・配置	13	3.9
ボランティア募集への協力	46	13.9
活動事例等を紹介する情報誌の発行	7	2.1
活動に必要な経費の援助	50	15.2
活動に必要な備品や機器の提供	24	7.3
福祉教育や体験月間の設定等活動を体験する機会の提供	3	0.9
活動先の紹介や活動プログラムの開拓	12	3.6
事務所や活動拠点の確保・整備	15	4.5
ボランティア保険制度の充実・普及	10	3.0
活動への評価・表彰制度の創設・充実	5	1.5
ボランティア休暇・休職・休学等の制度の創設・拡大	1	0.3
その他	11	3.3
無回答	63	19.1
合計	330	100.0

#### 10) 活動の隘路

現在困っていることについては、「メンバーが高齢化している」が108団体32.7%と全体の3分の1を占め、続いて「新しいメンバーが集まらない」が71団体21.5%と全体の4分の1を占めた。また、「中心となるメンバーが不足している」が25団体7.6%と全体で3番目に多い値となる（表19）。

表19 現在活動で困っていること（MA）

	団体数	%
新しいメンバーが集まらない	71	21.5
中心となるメンバーが不足している	25	7.6
メンバーが高齢化している	108	32.7
メンバー間で活動に対する意見統一ができない	5	1.5
メンバーの活動意欲が乏しい	4	1.2
活動拠点が無い	3	0.9
活動資金が不足している	18	5.5
研修機会が十分でない	9	2.7
活動の内容がマンネリ化で今後の活動の方向性が分からない	5	1.5
活動の中心となる指導者が不足している	11	3.3
行政機関からの依頼がボランティアの自主性を損なっている	1	0.3
団体の目的・使命に対する会員の意識が低い	5	1.5
その他	12	3.6
無回答	53	16.1
合計	330	100.0

#### 11) 活動の意欲

今後の活動意向については、「現在の活動を続けたい」が124団体74.7%と最も多く、続いて「現在の活動に加えて、新たな分野の活動にも取り組みたい」が25団体15.1%であった。これに、ふたつを合わせると、89.8%と9割が活動を続けることを望み、さらに事業の拡大を考えていることもわかる（表20）。

表20 今後の活動意向

	団体数	%
現在の活動を続けたい	124	74.7
現在の活動回数を増やしていきたい	7	4.2
現在の活動に加えて、新たな分野の活動にも取り組みたい	25	15.1
わからない	3	1.8
その他	6	3.6
無回答	1	0.6
合計	166	100.0

## 12) NPO 法人格取得への意向

NPO 法人格取得の有無については、「現在取得しておらず、将来も取得するつもりはない」が121団体72.9%と最も多く、「現在は取得していないが今後取得したい」が、わずか2団体1.2%にとどまった（表21）。

表21 NPO の取得意向

	団体数	%
取得している（手続き中含む）	5	3.0
現在は取得していないが、今後取得したい	2	1.2
現在取得しておらず、将来も取得するつもりはない	121	72.9
現在取得しておらず、今後は分からない	36	21.7
無回答	2	1.2
合計	166	100.0

## (3) 自由記述

### 1) 奨励賞を受賞してよかったこと、または変化したこと

奨励賞を受賞してよかったこと、変化したこととしては、下記の4つに大別できる。

#### ①社会的認知度がアップ

「道新ボランティア奨励賞を受賞して、会員のボランティアに対する意欲が今まで以上にわきました。今までの活動が、認められた感があり、全員で、これからも頑張ろうという気持ちが強くなりました」「活動が社会的に認められた。当サークル名を伝えると信用ある団体という対応が受けられる」「地道に活動してきた事が評価され、会員の活動意欲が活発になった」「学校など公的な場へのアピールをする上で信頼度が上がった」「活動資金が提供され、活動範囲が広がると共に、一般市民へのアピール度が上がった（周知度が上がった）」「奨励賞を受賞したことにより、地域の方々に私共の活動が広く理解され、障がいのある方の生涯スポーツとして参加される人が増加した」

#### ②新規事業への取り組み

「道新ボランティア奨励賞を頂いたことがきっかけとなり、新しい行事を始めることができました」

#### ③団体の継続

「これまでの活動が広く認められたという実感を会員一同が共有し、この受賞を機に、更に高齢者等の生活支援に精を出しあうことが確認できた。その後も今日まで継続して活動することが出来たのは、この賞の励みによるものが大きいと思います。」

#### ④調査の副効果

今回の調査の思いがけない効果として、「受賞を知らなかったメンバーが誇りを持った」「この調

査を機会に受賞当時の役員さんに会い、その当時の役員の想いが現在のふれあいサロン活動へとつながっていることを認識できた」「改めて歴史のあるサークルだと誇りに思いました」という意見もあった。

## 2) 奨励賞の今後のあり方

奨励賞の今後のあり方についての意見も多くあった。代表的なものは、以下の2つである。

### ①受賞団体の再受賞制度

「道新ボランティア奨励賞は、新しい若い活動団体を評価し、励ます効果の大きい賞だと考えます。小さな団体は、社会的評価も大変嬉しいことですが、日々の活動を支える助成金が何よりありがたいことです。これからも地域で地道に努力しているグループを支援してください。提案、既受賞団体の中で、継続して頑張っている団体に、ある期間後（10～20年）再度評価する仕組みがあってもいいのかと考えています。ご検討ください」

### ②金額の見直し—多くの受賞団体を—

「ボランティアの形も色々あり、たくさんの金額をいただいて、全額期間中に使用するのに大変な団体もあるのではないかと思います。金額に幅をもたせて、1件でも多くの団体に活動の励みを与えていただけるとうれしいかなと思います」

## 3) 資金不足

資金不足の問題についても、自由記述の中で見られた。活動資金の確保は喫緊の課題である。主な意見は下記のとおりである。

「ボランティアは無償の報酬とは言え限り有る資金が不足すれば自然に活動が成り立たなくなり会員が減り新たな会員を求めることは難しい 本心に社会の一員として活動を認め後押しの支援は大切に思います」「個人の寄付に限度があります（中略）会場費が1日5,800円で年間（5,800×24回）を会で負担が大きく、新しいおもちゃが買えず困っております。前市長の時は無料でしたが、現市長から会場費がかかり、なかなか変わりません。」「マックスバリューレシートキャンペーン（イオン他の黄色いレシートキャンペーン）が収入源です。」

## 4) 新聞社が奨励賞を実施する意味

冒頭でも述べたが、新聞社が奨励賞を実施している例が多い。その理由を自由記述の中から見ることができた。

「平成元年の開院から28年、一昨年2014（H26）7月修理受付数（累計）が8,000個を超え 其の記事が道新さんに掲載されました、昨年2015（H27）8月STV TVさんの”ふるさと再発見”の番組で取り上げられ同じく昨年 2015（H27）10月 北海道知事より”北海道社会貢献賞”受賞。この様に行政の側にも認知されてきましたが 新聞の記事で取り上げられるのが皆様の目につく一番だと感じます。修理依頼の数がグンと多くなります、又依頼の為に新聞記事を保管されている方が何人もいらっしゃいました。我々の活動が必要とされている以上頑張っ活動が続けたいと思います。おもちゃが直って受け取る時子供の笑顔が輝いています」

## 5) 社協のサポート

社協との連携の中で、事業を実施している実態もあることがわかる記述もあった。

「H26、H27、H28年と社協で広報していただいている」「社協と共に地域づくりを協働している」

「社協から支援を受けているというより「共生型」の協働である」「情報誌散歩道もボランティアとアシスタントを結ぶ連絡の役目等を考えて、初期のアシスタントが考えて発行しましたが、現在は社協の検認を受け係の主導のもと発行です。色々な活動に参加させて頂き多くのことを学ばせていただきました。感謝です（後略）。」

#### 4. 考察と今後の課題ーインタビュー（ヒアリング）の感想を含めて

##### （1）高い活動継続率

40年という年月がたっているにも関わらず、法人と比較して、「継続性」<sup>2</sup>が問題とされるボランティア団体が72.4%活動を継続していることは正直、その高い継続率に驚いた。さらに驚くべきこととしては、受賞回数別活動の有無で、第1回～10回でさえ57.0%の団体が継続していることである（表3）。奨励賞を最短で受賞できたとして、少なくとも5年の活動実態が必要なことを考えると35年～45年活動が続いていることになる。受賞団体の多くは、地域福祉の推進機関である社協の推薦を受けて、受賞に至っているの、地域にも活動が認められたしっかりとした活動を実施している団体が受賞されていることの証明である。

##### （2）活動の課題

###### 1) 団体人数の状況が示す活動継続の課題

団体人数は20人未満が全体の41.6%（表6）であり、団体メンバーの中心構成年齢が60代70代で57.1%を占めており（表7）高齢化している。さらには、団体のメンバーが増えていると答えた団体はわずか17.5%（表8）となっている。このことを裏付けるように、現在活動で困っていること（表19）では、「メンバーが高齢化している」「新メンバーが集まらない」が全体の半分以上を占めていて、実態と困っていることがリンクしていて、団体の継続に大きく黄色信号が灯っている状況である。

###### 2) インタビュー調査から見てきた行政との関係性の課題

行政の財政難による、行政サービスの至らないところを、ボランティア団体（機能）に依存する傾向がみられた。ボランティアは、無償とはいえ、活動費や研修費等のコストがかかることに対する理解が十分ではない。

例えば、本来であれば、行政が責任を持って実施しなければならない事業（市の行政広報誌等の点字化、CD化等の障害者の基本的人権の保障のための事業）を非常に安い単価で（1年7万円）委託するばかりか、守秘義務をたてに、市の中でサービスを受けている人の状況はもとより、人数すら教えてもらえないとの発言があった。これは、行政が、ボランティア団体を低コストの単なる下請け作業という認識でいるとしか思えない。

さらに、ボランティア活動に関してのコストの指摘がある『人件費を抑制、削減するためにボランティアに頼るということは、アメリカのNPOでもしばしば聞かれる議論だ。しかし、この議論にはふたつの問題がある。ひとつは、ボランティアにかかるコストが計算されていないこと。もうひとつは、ボランティアをコストの問題としてだけとらえ、団体やボランティアをする人にとっての意味が考慮されていないことだ。労働は「無償」だが、コストはある。<sup>3</sup>』

団体の代表は『少しでもいい音質でCDを届けたいだけなのです(機械の老朽化による機材の購入)』『少しでも、技術を磨いて、聞きやすい話し方をしたいだけなのです(研修の受講)』とのことであった。活動を支える機材の購入、技術を磨くための研修を受講するためのコストである。

以上から、奨励賞のお金はボランティア団体にとって本当に貴重な財源であることが理解できると

同時に、日々の活動にはコストがかかることを行政や社会が認識し、それをバックアップする体制を考えることが必要である。

### 3) 社協ボランティアセンターのボランティアに対する支援の課題

このように活動の継続が難しい状況や行政との関係性で悩んでいる状況の中、受賞した団体が支援を受けているのが、社協である。具体的な課題に入る前に、社協がボランティアを推進する理由について触れ、ボランティア支援の課題と今後の方向性を考察する。

#### ①社協がボランティアを支援する意味

『社協の使命は、「住民主体の地域福祉の推進」です。それは、「住み慣れた地域にいつまでも安心して暮らし続けることができる地域づくり」を意味します。具体的には、生活の場である地域において課題を把握し、その解決において制度やサービス提供以外に住人同士や当事者、地域の様々な団体が主体的に支え合う風土や仕組みを構築していくことです。社協ボランティアセンターは住民や当事者、様々な団体の主体性をボランティア活動をとおして引き出し、高めていくことでこれらの実現を目指します。

住民にとってボランティア活動とは、福祉活動に参画する第一歩となります。ボランティアセンターには「地域や社会の役に立ちたい」という多くの志をもった住民が来所します。つまり、ボランティアセンターは社協にとって、主体的な住民とつながる窓口のひとつなのです。

社協にとってボランティア活動を推進するということは、地域福祉への参画の機会を広げることにつながります。実際に、地域における主体的な活動者を支援し、当事者とともに支援の仕組みを創り出し、また様々な課題を多くの住民や団体に投げかけ、一緒に考える場を作っていくことにつながっています。

まず、そのためにはボランティア活動への参加を促進する仕組みを整えるということが重要です。具体的には、支援を要する人と活動者を対等につなぐコーディネート機能、情報提供や広報活動、活動に必要な知識を習得するための研修会の開催や人材育成、活動を展開するための相談援助やサポートなどの取り組みがあります。これらは、ボランティアセンターの具体的事業として、これまでも推進してきました。

ボランティア活動は活動者だけではなく、当事者が主体的に参画できる点に特徴があります。つまり、当事者が支援やサービスの受け手となるだけでなく、あくまでも対等なひとりの地域住民として、自分らしい生活を一緒に作っていくというプロセスをとおして、主体を持った住民としてその力を発揮することができます。このように、ボランティア活動を推進するということは、地域におけるすべての住民に「福祉課題の理解や意識向上」「参画の場の提供」「主体性の向上」「具体的な課題解決に向けた取り組み」を活性化することになります。以上のように、社協のボランティアセンターは、「福祉コミュニティづくり」を促進する役割を担うこととなります。』<sup>4</sup>

このように、社協という組織は、社会福祉法第109条に「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」とあるが、まさにボランティアの支援がその目的に合致していることがわかる。

#### ②調査から見た支援を必要とすることへの課題

今回の調査でも、団体を支援している機関として社協と答えている団体が67.1%（表13）あることから、社協のサポートは重要な役割を果たしている。

調査で具体的に支援機関に期待している支援（表14）としては、1番目は活動費等の助成であり、

2番目が事務所や活動拠点の提供で、ボランティア募集が3番目にある。このことから、継続を支える課題は、活動経費の確保、事務所や活動拠点の確保、ボランティアの募集である。ただし、活動拠点の確保は活動経費の確保によって、クリアされることから、活動費の確保とボランティアの募集（人員の増員）という、2つをクリアするための支援が求められていることが今回の調査でわかった。

ボランティアの確保については、活動分野が、35年前の調査<sup>5</sup>と比較してみると、障害児者、高齢者を合わせると54.6%となっており、今回の調査は33.5%と活動分野が多岐に渡っていることを考えると一つの分野に対する人数が減っていくことは、ボランティア全体の活動人数を増やすことが必要である。

その期待に応えるべく、ボランティアを支えなくてはならない、支えることを期待されている社協であるが、今回ボランティア業務専従職員を置いている社協は1カ所であった（今回のインタビュー調査は4カ所。人口別に1万未満、3万未満、10万未満、20万弱各1カ所）。全道の調査でもボランティアの専任職員を配置している社協は12カ所である（札幌市除く）<sup>6</sup>。それ以外は、すべて兼任職員である。厳しい財政の中で職員増が望めない現状を考えると、今後ボランティア推進7カ年プランで出てきたボランティア業務職員（ボランティアコーディネーター）を支援するボランティアアドバイザー（ボランティアセンターを支えるボランティア）の養成訓練を実施していくことが、ますます重要になっている。北海道には、すでに上記の課題をクリアしているK市が、先駆的な取り組みを実施し、ボランティア奨励賞も受賞しているボランティアアドバイザー・アシスタントの団体（ボランティアアドバイザー<sup>7</sup>12名ボランティアアシスタント5名）と事業を実施しており、その効果として下記に見られるようにボランティアの需給調整の件数は他の市町村と比較して群を抜いている（表22）。このようなシステムが可能になれば、ボランティアの募集はもとより、様々な形でボランティアに対して支援ができると考える。

表22 平成24年度におけるK市ボランティア団体・個人の利用件数

	団体	個人
受付件数	3,473回	317回
調整回数	4,903回	1,887回
派遣回数	4,169回	749回
派遣人数	5,814人	1,163人
派遣時間	11,802時間	1,507時間
利用者数	43,559人	754人

#### 4) NPO 法人化の課題

活動費の助成と社協の支援との関連で重要になるのが、NPO 法人化の課題であるが、調査の結果、NPO 法人の取得は、5団体であった（表21）。下記はNPO 法人に関しての自由記述である『創設25年の節目の年に大きな賞をいただき、大変励みになりました。本年は30年記念を予定しております。この間、2012年には文化庁より「著作権法第37条関連団体」指定をうけ、2013年にはNPO 法人認証を受けました。今後も会員一同精進致します。』今後はこの団体のようにNPO 法人を取得することにより、法人として、行政と対等の関係で契約を結ぶことが必要で、社協は法人化の支援をしていくことが求められる。NPO 法人化の申請手続きのアドバイスまではいかなくても、最低限NPO 法人の取得がいいのかどうかの判断について、気軽に相談できるスキルを社協が身につけていくことが必要である。

## 5. まとめと課題

本論文は、受賞団体がその後、どのような経過を辿ったのか、活動の問題点、団体活動発展を左右する機能条件の実態を探り、今後のボランティア活動の発展に資することを目的とした。調査を実施するにあたり、40年という時間の経過から、ボランティア団体のほとんどが活動していないのではないかという危惧も杞憂に終わり、しっかりと受賞団体は地域に根付いた活動をしていた。それを支えてきたのは、社協であるが、現在団体が抱えているメンバー不足と活動費不足を解決していくためには、一層社協のボランティアセンターの機能を強化していく必要性が明らかとなった。

今後の課題として、今回は、団体の調査であったため、個人ボランティアの動向にまでは言及することはできない。また、社協のボランティア機能もインタビュー調査のみであったため、今後は、個人ボランティアや社協のボランティアセンターの実態も明らかにしていきたいと考える。

## 謝辞

今回このような調査の機会をいただきました、北海道新聞社会福祉振興基金、北海道新聞社様に厚くお礼申し上げます。また、調査にご協力いただきましたボランティア団体の皆様、社会福祉協議会の皆様、ありがとうございました。

※本研究は、公益財団法人北海道新聞社会福祉振興基金の平成28年度助成を受けて実施した。

## 参考文献

- ・全国ボランティア・市民活動振興センター編「全国ボランティア活動実態調査報告書」社会福祉法人全国社会福祉協議会 2010年7月
- ・平成21年度ボランティア・NPO 活動団体実態調査票 富山県  
[http://www.pref.toyama.jp/cms\\_pfile/00009191/00509633.pdf](http://www.pref.toyama.jp/cms_pfile/00009191/00509633.pdf) pref.toyama.jp 2016年1月取得
- ・社会福祉法人東大阪市社会福祉協議会ボランティア・市民活動センター「2,012年度版 ボランティア活動に関するアンケート ボランティアグループ・NPO の組織・活動に関するアンケート 調査報告書」2013年3月
- ・小野晶子「ボランティア活動の今日的課題」日本労働研究雑誌 No561 2007年4月 p83-85
- ・米澤美保子「ボランティア活動の継続要因」関西福祉科学大学紀要第14号2010年 p31-41

## 引用文献・注

- <sup>1</sup> 北海道新聞社 HP <http://kk.hokkaido-np.co.jp/koken/index.html> 2017年2月21日取得
- <sup>2</sup> 社会福祉士養成講座編集委員会編「新社会福祉士養成講座地域福祉の理論と方法第3版」中央法規 2015年2月 p113
- <sup>3</sup> 柏木宏「ボランティア活動を考える・アメリカの事例から」岩波ブックレット NO.403 岩波書店1996年5月 p29
- <sup>4</sup> 鷹栖町社会福祉協議会作成 2017年1月
- <sup>5</sup> 北海道ボランティア研究会編「ともに歩むボランティア」北海道新聞社1982年10月 p169
- <sup>6</sup> 社会福祉法人北海社会福祉協議会北海道ボランティア・市民活動センター「平成27年度市町村ボランティアセンター統計資料」同 平成28年3月
- <sup>7</sup> ボランティアアドバイザーの業務は、ボランティア側からニーズを聞く時に主な窓口になってくれ、ボランティアの背中を押す役割を担っている。社協の職員よりもボランティアとの距離が近いことも特徴として挙げられる。ボランティアアシスタントの業務は、広報活動や記録などの調整活動を行っている。河野優里奈「ボランティア活動への参加促進に関するマッチングの方法についての考察」名寄市立大学卒業研究 2015年3月 p43
- <sup>8</sup> 河野優里奈「ボランティア活動への参加促進に関するマッチングの方法についての考察」名寄市立大学卒業論文 2015年3月 p41

# 平成28年度「吉田・飯塚・長瀬基金」調査研究事業 実績報告①

## 地域における権利擁護体制の課題

### ―道内『権利擁護センター』の実態調査から―

名寄市立大学 社会福祉学科 准教授 佐藤みゆき  
石狩市成年後見センター 細谷 義江  
猿払村地域包括支援センター 山田 竜一

#### 1 はじめにー研究の目的

わが国において認知症高齢者のような判断能力の不十分な人々の将来的な増加が指摘されて久しいが、これらの人々が最期まで安心して自立した生活を送るため、地域における権利擁護体制の構築が不可欠となっている。その拠点となるのが成年後見制度、日常生活自立支援事業等の利用のサポートを行うことを主目的とする「権利擁護センター」であるが、北海道内では2016年6月現在、17か所の設置に留まっている（北海道社会福祉協議会・権利擁護課調べによる）。そこで本研究では、道内で先駆的に「権利擁護センター」を設置し、積極的に住民に対して権利擁護支援を実践している自治体に聞き取り調査を行い、その実態と課題を探り、地域の実情に合った権利擁護体制を構築するための諸条件を考察する。

本研究では道内の代表的な「権利擁護センター」の実践例について、設置に至るプロセスを丁寧に追い、課題や設置に向けての諸条件を検討するが、それにあたり、権利擁護体制における行政の立ち位置と関与のあり方に着目することを特色とする。「権利擁護センター」の設置は、当初行政主導で図られても、最終的には社会福祉協議会（以下、「社協」）等への業務委託を行う例が多い。社協の既存の事業、福祉ネットワークの活用が可能であること等、社協が運営主体となるメリットは多いものの、成年後見制度における首長申立て、市民後見人養成、虐待の主体として権利擁護に関わる責任を担う行政の関与の継続は不可欠であると考え。2016年には、成年後見制度の利用の促進に関する法律（「成年後見制度利用促進法」）が公布・施行され、成年後見制度利用促進にかかる自治体の責務等を明記している。そこで、本研究では権利擁護体制構築にかかる行政関与の実態を把握し、今後の課題を整理したい。

#### 2 「権利擁護センター」とは

全国社会福祉協議会が実施した、「平成25年度厚生労働省社会福祉推進事業『地域における権利擁護体制の構築の推進に向けた調査研究』（以下、「全社協調査」という）によれば、「権利擁護センター（等）」とは、名称の如何を問わず、高齢者や障害者、日常生活上の判断に不安のある方が地域で安心して生活できるよう、日常生活全般、財産の管理、消費契約上の問題に関する相談にのったり、成年後見制度や日常生活自立支援事業等の利用を支援したり、見守りネットワークを運営したりする専門機関のことである。具体的には、①後見実施機関業務（a 市民後見人養成 b 制度の普及啓発 c 申立支援 d 相談対応）の4つの機能を持つ、自治体における成年後見制度の利用を促進するための支援業務。「成年後見制度利用促進法」では「成年後見等実施機関」として定められている）、②日常生活自立支援事業、③法人後見業務（センターが自ら後見人となり後見を行う業務）の全部につき、または部分的に実施していることが多い。「全社協調査」によると、「権利擁護センター等」の設置がある市町村における運営主体は、「市町村社協」が最も多く61.0%、「特定非営利活動法人」が15.4%、「市区町村」が8.1%

であった（全国社会福祉協議会2014:20）。先に挙げたように、北海道では2016年6月現在で17か所の「権利擁護センター」が設置されているが、1か所を除いてすべて社協が運営主体である（北海道社会福祉協議会・権利擁護課調べによる）。「権利擁護センター」の運営形態には、自治体が単独で設置しているものの他に、周辺自治体が広域で設置しているものがある（本研究では「広域設置組織」という）。

### 3 研究の方法

道内で先駆的に「権利擁護センター」を設置した3自治体と1つの広域設置組織を構成する2つの自治体への聞き取り調査を実施した（2016年8月～2017年1月）。A～C自治体については、「権利擁護センター」の運営主体である社会福祉協議会の担当者に対して、予め示した調査項目に基づき各々1時間～1時間半の半構造化面接を実施した。D広域設置組織については、運営の中心となり、事務局を担っているα自治体の社会福祉協議会の担当者に対して、その後、広域参加自治体の中でも積極的関与をしていると推薦のあったβ自治体の行政担当者に対して、聞き取り調査を行った。

なお、調査項目設定にあたっては、「全社協調査」の調査項目と調査結果を参考にし、① 本自治体（組織）における権利擁護センター成立の経緯 ② 行政のセンター事業への関与について（権利擁護センター設置の意義も含む） ③ 市民後見人養成ほか住民への関与について ④ 本自治体（組織）における業務展開が奏功した要因 ⑤ その他－業務課題等 の5項目を設定した。

### 4 倫理的配慮

調査対象者に対して、調査目的、概要を口頭と文書により説明した。協力はあくまでも任意であり、協力をしないことでなんらの不利益を被ることもないこと、不都合があれば調査の途中で取り止めることも可能であることを示し、同意を得た。結果公表にあたり、回答自治体はアルファベット表記にし、概要の記述にとどめ、公表内容については事前に了解を得ることを示した。

### 5 調査結果

#### （1）A自治体の取組について

概要	北海道東部に位置する太平洋沿岸にある自治体 道東の政治経済の中心となり、第三次産業が半数以上だが、かつては有数の産炭地であった。
人口と高齢化率	人口 173,893人 高齢化率 31.1% (2017年1月1日現在 住民基本台帳人口)
事業開始時	2013年4月
名称	権利擁護成年後見センター
人員体制	センター長（兼任）1名 副センター長（兼任）1名 専門員（専任）3名 事務員（専任）1名
事業内容	相談支援業務・広報・普及・啓発業務・市民後見人養成業務・市民後見人活動支援業務・市民後見人登録・推薦業務・連絡調整業務・法人後見活動

#### ① 本自治体における権利擁護センター成立の経緯

成年後見制度は2000年からスタートしたが、本自治体では、2000～2001年頃は、成年後見は地域内のネットワークで細々と行われていたに過ぎなかった。2006～2007年、虐待対応等で制度の存在がクローズアップされたが、あくまでも家族が動かなければならない時代だった。その後、自治体の「五士会」（弁護士・司法書士・行政書士・税理士・社会福祉士の連絡会）で事例発表や懇親会を2

か月に1回行うようになり、顔の見える横のつながりができ始めた。自治体の保健師が自治体郊外の地区に着任し、成年後見の必要がある事例を知り、2011年に2件つなげた。その保健師が本庁の所管課に異動したときに自治体として制度に取り組む必要性を説き、当時の障害福祉課長が推進することを決断した。

## ② 行政のセンター事業への関与について（権利擁護センター設置の意義も含む）

権利擁護センターは、社協が行政から押し付けられたのではなく、他機関との連携の面で、社協がちょうどよい立ち位置の機関なのではないかと思っている。「センター化」のメリットとしては、社協の中で権利擁護事業が本来業務として目にみえるかたちで確立したことである。「地域福祉計画」等に明記して載せる意義は、事業に重みがつき、モニタリングする資料となることである。

事業を成功させるのは「結局は人」ではあるが、それを契機としてしっかりとした仕組みを作ること、ルールづくりをすることが持続可能なものになる条件と思う。権利擁護センターができたことで、「成年後見」を制度として知っていても、今までどこに持っていけばよいのかわからなかったものが、つながるようになった。

## ③ 市民後見人養成ほか住民への関与について

本自治体では、2010年度に行政担当者が主体となって市民後見人養成講座が始まったが、今とは異なり、終了と同時に市民後見人として稼働していた。2013年度から養成講座を社協が受託するにあたっては、講座修了者を登録して、その人をみてから後見につけるという推薦制にすることにした。一回目は74名受講したが、最終的には57名に減った。30名前後が適当かと考えている。特色としては、講師をほとんど地元の専門家に依頼していることである。裁判所、行政、「五土会」等、以前から連携を持っていることが奏功している。登録にあたっては、20分ほど面接をしている。日常生活自立支援事業の生活支援員、成年後見の個人受任、法人後見支援員のうちどれをするかという当人の意向と、引き受ける覚悟があるかを確認する。2か月に1回、審査会を開催し、すべての案件について市民後見人にすべきか否かを審議する。市民後見人以外の結果になった場合には、結論が出ずに、候補者欄を白紙で家裁に出すこともある。センターは、2015年10月から法人後見を実施している。

本自治体では、市民後見人は原則2人ずつで稼働するが、慣れてくると1人になることもある。その数は50件にものぼり、全国的に見ても多い。市民後見人は身上監護の面で、忙しい専門職より優れていると考える。

## ④ 本自治体における業務展開が奏功した要因

本自治体の成年後見支援が功を奏した要因は、気運が高まったこと、自ら動いた人がいたことである。地域の一保健師の熱意から本庁の所管課につながった。行政職員が自ら動いてくれたことは大きい。専門職の司法書士も尽力してくれた。国が100%事業費を支出する市民後見人養成モデル事業に手を上げて、市が財政課と交渉の末、1名分の人件費をつけてくれたことは大きかった。

## ⑤ その他－業務課題等

これから取り組む自治体に留意事項等のアドバイスをするのであれば、まず、首長申立てをする行政との連携は大切である。家裁と念入りに打ち合わせをすることも不可欠で、センター立ち上げにあたっては年に1回は行うべきである。裁判所の人事異動があるので、細部の確認、調整が必要である。

また、市民後見人と日常的にコミュニケーションをとれるようにしておくことが大切で、そうでな

いとお互いに声をかけづらくなる。本自治体ではスキルアップ講座を開き、定期的に活動報告を求めて、交流する機会を作っている。

## (2) B自治体の取組について

概 要	北海道東部に位置する自治体 基幹産業は、近年は農業である。
人口と高齢化率	人口 7,379人 高齢化率 39.1% (2017年1月1日現在 住民基本台帳人口)
事業開始時	2013年3月
名 称	あんしんサポートセンター
事業内容	成年後見事業・日常生活自立支援事業・やすらぎ支援事業・安心生活創造事業・あんしんお預かりサービス事業・生活応急資金貸付事業・生活福祉資金貸付事業・配食サービス事業・福祉有償運送事業の9事業に、2016年11月から、あんしんすまい保証サービス事業が始まった。

### ① 本自治体における権利擁護センター成立の経緯

もともと自治体として住民の地域課題を把握して、それを計画に載せて3年に一度見直すというサイクルができていたところ、ある行政職員が中央の研修に行った際に聞いた「ひとりも見逃さない取組」を本自治体でも実施しようと尽力した成果が今のセンター事業である。個人の情報を把握して支援に結び付けることよりも、もう少し広い圏域で取組むべきではないかと自治会に申し出た。当時は災害対策も兼ねていたが、民生委員の協力で住民全員の調査を実施、非常時にはどんな援助が必要で、誰に連絡すればよいかを洗い出した結果、150名ものサポーターの登録があった。

### ② 行政のセンター事業への関与について（権利擁護センター設置の意義も含む）

月1回、社協内部で住民の課題について情報共有があり、3か月に1度、行政も交えて検討の場を設けている。センター事業を社協が受託していることについては、福祉サービスの拠点としてすべての福祉資源を掌握しているのは社協しかないと考える。行政は厚生労働省と交流人事を行ったり、財政面で補助メニューを獲得したりと大変協力的である。社協と行政所管課が福祉センターの同じフロアにあることから、風通しがよく助かっている。

権利擁護センターを設置することの意義は、社協内では、全体で情報共有することで、すべての職員が関わることだという意識が生まれること、対外的には、社協という、住民が皆知っている組織が担うことで、事業の理解が進み、利用しやすくなることであると考えている。

計画に位置付けることで、すべての住民の目に触れ、行政が必ず実施するという責任が生じる。3に1度の事業評価の対象にもなる。

### ③ 市民後見人養成ほか住民への関与について

市民後見人養成研修は、2012年度の道の事業に従って1回開催したきりである。18名が受講し、「あんしんサポーター」として10人が登録、現在5～6名が稼働している。すぐ後見人となるのは難しいので、日常生活自立支援事業の生活支援員として活動して自信をつけてから、市民後見人としてひとり立ちしてほしいと考えている。

### ④ 本自治体における業務展開が奏功した要因

受託した事業を徐々に積み上げていった結果の蓄積であるが、社協だけでできることではない。行

政の財政措置、また広い資源のネットワークを活用したたまものであると考える。

ニーズ把握は在宅福祉ネットワーク活動の中から掘り起こされることが多い。たとえば、住民の世帯の水道の使用状況に変化があったり、税の滞納などがあると、自治体の所管課が会議を立ち上げ、支援策を検討する体制ができている。

#### ⑤ その他－業務課題等

今後は住民の住まい、住み替えの支援が大切だと感じており、居住支援協議会が立ち上がった。

事業の持続可能性については、立ち上げ当初の関係者の熱意をいかにつなげていくかが大切だと感じている。

事業課題は、登録者を今後どう活用していくかであり、直接支援できる人が何人いるかが大切である。

### (3) C自治体の取組について

概 要	北海道東部に位置する自治体 基幹産業は農業であり、地域の農作物の集積地として製造加工業も盛んである。
人口と高齢化率	人口 167,515人 高齢化率 27.2% (2017年1月1日現在 住民基本台帳人口)
事業開始時	2014年4月
名 称	成年後見支援センター
人 員 体 制	所長 1名 主任 1名 専門員 3名 (常勤2名・非常勤1名) 計5名
事 業 内 容	後見実施機関業務 (自治体から受託)・日常生活自立支援業務 (北海道社会福祉協議会から受託)・法人後見事業

#### ① 本自治体における権利擁護センター成立の経緯

2012年度から北海道との共催で始められた市民後見人養成等推進事業に併せて、後見実施機関について議論するため、自治体主催の「成年後見ネットワーク会議」(行政・弁護士、司法書士、行政書士の「三士会」・社協・家裁・包括支援センター参加)が20回にわたり開催された。そこで確認された結論に基づき、自治体が設置を決定し、こと細かな協議の下、社協がスムーズなかたちで受託することになった。

ネットワーク会議を開いているうちに権利擁護センターの必要性に目覚め、他の自治体の実践を聞いて、行政所管課も皆やる気になった。ただ、もともと後見事務を行政が担っていたが、このまま案件が増えていくと業務量が増えて立ち行かなくなるだろうという考えもあった。

#### ② 行政のセンター事業への関与について (権利擁護センター設置の意義も含む)

自治体所管課は、法人後見にかかる「事例検討委員会」の構成員である。法人後見の首長申立てにかかる親族調査を担ってくれているのは、行政ならではの役割で大変助かっている。そのほか、市民後見人養成研修の講師を担当し、事業周知、啓発活動を担っている。

社協への委託は、「成年後見ネットワーク会議」でも「暗黙の了解」であったが、委託料を確保してくれるのかという話が焦点に上った。2012年に、行政が病院と施設を対象として、成年後見の需要調査を行い、試算は30人だったが、根拠を示してくれたことで、議会は通りやすかった。社協は資金面、行政とのつながりといった「体力面」で一般の法人とは違う強みを持つ。「権利擁護のリーダーシップ」を取るのやはり、社協なのだろうという意識がある。現時点では家庭裁判所も、社協

以外の法人に法人後見を任せることには慎重なようである。

### ③ 市民後見人養成ほか住民への関与について

市民後見人養成研修は、2012～2013年度は自治体実施、2014年度からはセンターで実施しているが、現時点で160名程度が修了、登録者は40名である。自己啓発の受講者が多く、登録に結びつきにくい。日常生活自立支援事業での稼働者が30名程度、法人後見で19名。まずは法人のサポートを受けながら2名で後見を行うが、慣れてくると「ひとり立ち」をする。現在5名程度である。経歴は、自治体OB、元教員、将来法人後見を受託したいと希望するNPO法人職員等である。広報は、全戸配布の自治体広報、社協便り、新聞記事への掲載、町内会、老人クラブ等の社協関連啓蒙活動を行っている。

### ④ 本自治体における業務展開が奏功した要因

まず、先に述べた通り、事業開始までに「ネットワーク会議」で徹底して議論を行ったことである。行政に社会福祉士の資格者がいて、詳細の資料を作成して臨み、関係者を動かしてくれた。当初からの会議のメンバーで、全容を理解している職員が委託先の社協に入ったことが、日常生活自立支援事業との連携をスムーズに進める上でプラスになった。家庭裁判所、それも当時の書記官の多大な協力が得られたことは非常に大きかった。行政所管課はそれまで司法との連携の場面はなかったので、理解できないところを何度も何度も聞いたが、丁寧に対応してくれたとのことである。

### ⑤ その他－業務課題等

第一に、市民後見人候補が不足していることである。養成研修の受講者自体が少なく、登録者も増えないのは、完全にボランティアであり、地域貢献の意識だけでは担えない重責であること、また受講者自身が高齢であることも理由になっているのではないと思われる。

事業にかかる財源の確保の問題も重要である。日常生活自立支援事業に関しては、人件費の点で非常に不安がある。後見センターを立ち上げると、副次的に日常生活自立支援事業の対象も増えることになるが、委託元の北海道社協には今後の事業の方向性をどう考えているのか示してもらいたい。

財源難に対処するためには、「すき間を埋める事業」もやっていかないと、立ち行かないだろうと考えている。地域住民のための「点と点をつなぐ事業」はやれていても、まだ「面」のカバーには至っていない。患者の医療同意の問題、居所を変えるとき保証、知的障害者にかかる未成年後見の問題など、問い合わせはあるが対応できていないニーズは多い。任意後見については、北海道内では公的な受任団体がないのが現状である。専門職団体でも受任に乗り気ではない。

この事業に関しては、市町村間の連携がないのも問題である。隣町の病院に入るようになった相談者が生活保護受給の関係で住所が隣町に変わったので、本自治体の利用支援事業の対象ではなくなってしまい、後見事務を受任しても報酬をもらえなくなってしまったという例がある。その町は住所が変わっても利用支援事業の対象として外さないという運用をしているが、このような制度運用の違いについて、申し合わせ等の機会が必要であると考えられる。

#### (4) D広域設置組織の取組について

概要	北海道の中央にある、国立公園の中心をなす活火山を取り巻くかたちで位置する7自治体と近隣の1自治体によるブロック。 農業に加えて観光産業も盛んである。
人口と高齢化率	α自治体 人口 3,095人 高齢化率 34.3% β自治体 人口 1,832人 高齢化率 25.9% (2017年1月1日現在 住民基本台帳人口)

事業開始時	2014年10月
構成自治体	8つの自治体が参加 α自治体が他7つの自治体と協定書を結んで広域実施している 社協の事業や行政上、ブロックとされることの多い7自治体に1自治体が加わっている。
人員体制 (事務局を持つα自治体)	センター長(事務局長兼務) 1名 係長 1名 職員 1名 計 3名 アドバイザー 司法書士(隣町)
事業内容	広域で実施しているのは、随時実施する支援会(ケースのある自治体で1回12~13ケースを協議)と市民後見人養成。

##### ① 本組織における権利擁護センター成立の経緯

(α自治体社協担当者) α自治体はブロックの中でも最も相談ケースが多いが、当初は引きこもり者支援が多かった。成年後見か就労支援が必要とのことで生活サポートセンターに持ち込まれたものである。

まず、ブロック広域で実施しようとの話から始まった。2012年度、市民後見人推進事業の事務局をα自治体に担ってほしいという話になり、各自治体の包括支援センターでニーズ調査を行ない、2013年度からα自治体の社協が中心となって実施することを社協事務局長が決断した。ただ、いつまでも広域実施をしていると、各自治体の本当に必要な人に手が届かなくなるのではないかという懸念もあった。そこで広域実施は当面3年間とし、その後どうするかを検討しているところである(注1)。後見の受任体制については各自治体で担うようにしたいと考えている。

(β自治体所管課) β自治体では、2012年当時はケースがなかったのだが、過疎地域で、子どもが都市部に出て行くことが多く、いずれは間違いなく対象ケースは出てくるだろうという問題意識があった。

##### ② 行政のセンター事業への関与について(権利擁護センター設置の意義も含む)

(α自治体社協担当者) α自治体では、サポートセンター運営会議への参加により運営状況と課題について共に確認し合う機会を年2回設けている。財政的には今のところ必要な面はつけてくれており、苦勞していない。行政は住民の相談ケースを共に担っていることが多く、ブロックの他町の住民からの、サポートセンターの職員が来てくれて助かっているとの声を、自治体間の会議などで上層部が直に聞いていることが大きい。広域実施では、ある1ケースのために自治体の垣根を越えてチームを作っかかわることになる。今まで社協と行政、社協と地域包括支援センターの協力が今一つうまくいっていなかった自治体でも、権利擁護という課題を通して改善されたという多大なメリットもあった。

良いことづくめのようだが、3年間の期限つきなのは、α自治体が、次は生活困窮者対策に、補助金の面も含めて重点を置きたいという方針からである。全参加自治体に法人後見と市民後見人活動のフィールドを作ってくれれば、解体、移行は可能だろう。

(β自治体所管課) 2017年度からは、β自治体の社協で「安心生活サポートセンター」を立ち上げて、権利擁護業務全般を実施してもらう予定である。他のまちと違うのは、法人後見実施は自治体が行うものではないので補助事業としているところである。日常生活自立支援事業は北海道社協からの委託、権利擁護推進等事業は自治体が委託する。小さい自治体では全体が見えるので、どこが実施主体なのかは厳密に問われる。

これほど専門性の高い事業では、行政に専門職を常時置くことは難しい。よって社協に委託することになるが、しっかりとした専門性のある、知識と技術と経験のある職員を配置することで、サービスを低下させないことが大切であると考えている。そのためには、財源の保障をする必要がある。

今までは、広域設置組織の事務局を担う、α自治体社協の負担があまりにも多かった。今後の広域実施内容は、市民後見人養成とフォローアップ研修と、実務者レベルの情報交換会の年1度程度の開催を希望している。各自自治体の社協のメンバーの顔が見える、強力な情報網である。

全国的に、広域設置では社協に「丸投げ」で、行政の関与がないところも多いというのが課題であると聞く。α自治体社協が自ら手を挙げて事務局を担ってくれて、当初はずっとα自治体に中心となってもらえたらと考えていたが、やはり、地元のことをよくわかっている者が地域にしっかり根ざして対応する必要があるのではないかと、急きょ方向転換することになった。

行政から見たこの事業の意義は、この人はいずれ手助けが必要になるだろうと思われていた人の課題と支援策が、窓口ができることで急速に見えてくるところにある。支援の体制が整い、地域に潜在していたニーズが非常に見えやすくなった。行政の中でもどの部署が担うべきことなのか、「縦割り」ではなく連携の下、「役割分担」ができるようになった。

生活困窮者自立支援事業の補助金をもらっているのも特徴である。給付の条件が、地域福祉計画に明確に謳うこと程度の、使い勝手がよい事業である。仮に補助金がなくなっても、事業として定着すれば、自治体も財源措置をしてくれるだろうと考えた。必要な事業に予算を取り、継続させるのが行政担当者の役割であると心得ている。事業を実施するにあたっては、その必要性を説く必要があるものであって、補助金先にありきでは長続きしないと考えている。

地方の小規模自治体では、社協に職員が来てもらわないと困るので、人件費がかかるのはやむをえない。人が定着しないと事業の効果は期待できない。本自治体では社協への人件費の措置は、理解がある方だと思う。

社協には福祉の専門性をすこぶる発揮していただきたい。役場と同じようなガチガチの働き方を求めている。住民ひとりひとりの顔を見知っていることは大変な強みなので、ぜひ定着して働いてほしい。

### ③ 市民後見人養成ほか住民への関与について

(α自治体社協担当者) 市民後見人養成は2012年に本ブロックで、2013年度では他ブロックで、道の事業として実施し、それ以後はニーズがないので行っていない。その後は、年2回修了者に対してフォローアップ研修を実施している。修了者37名の内訳は社協、自治体職員、一般住民だが、後見人としては稼働していない。フォローアップ研修は、道がマニュアルを作っているので、法人後見の履行補助者になってもらうことを見越して、裁判所の見学会など、引き出しを増やす内容で実施しているものの、広域として市民後見人との関係性をどうするか考えていない。せっかく養成したので、受講者も意欲的であるし、後見の単独受任をゴールとして考えていかなければならないと考えている。

検討途中で、「後見実施機関だから法人後見を実施してほしい」という意見があったが、本来は後見実施機関と法人後見の担い手は別の話である。関係者に理解が進まないまま、混乱の中走ってしま

った。成年後見のニーズがどれだけあるかを調べて、これをほとんど地元にはいない専門職がやるのは大変だ、だから市民後見人養成をすべきだ、という流れから、なぜか法人後見もやるべきであるという結論に行きついてしまった。

養成をした市民後見人を日常生活自立支援事業の生活支援員に活用することは行っていない。困難ケースであり、専門員が担当している。α自治体では、今後、法人後見の履行補助として活用しようと考えている。専門職は弁護士1人と司法書士が1人いるが、市民後見人とで複数後見人として稼働できるのか検討したい。

住民への周知は社協の広報中心だが、行き届いていない。こちらからの定期的な情報発信が必要不可欠な事業であり、まず困りごとに対してここにあることを認識してもらうことが必要である。「成年後見制度の話をします」と言ってもなかなか受け付けられないので、普段の暮らしの困り感の部分からの発信をしていきたいと考えている。地域包括支援センター、役場は困っている人をみつけるのが得意なので、連携の意義は大きい。

#### ④ 本組織における業務展開が奏功した要因

(α自治体社協担当者) 情報、意見の交換がタイムリーにできていたことが大きいと思われる。広域で必要な機能、部分を突き合わせて、オーダーメイドで実施したことがよかったのではないかと。先進的広域設置事例については、立ち上げ時に話を聞いたぐらいで、その仕組みをそのまま持ってきてはいない。理念は参考にさせてもらったが、あとは自分たちで考えた。専門性は必要だが、社協なので、ネットワーク、つながりの中でやってきたのが良かったのかと考えている。自分たちがやらなければならない、関係者と手をつないでいるから支えられるんだ、という思いである。それが、広域の一番の醍醐味だと考えている。今度の案件はどう支援しようかと考えるとワクワクして楽しい。

α自治体社協は、事務局として、ブロックの各自治体から一切お金はいただいている。そのかわり、自分たちのできる範囲でやれるので、結果的には働きやすかった。

裁判所との関係も良好で、研修の設計などにおいて大変協力的である。

#### ⑤ その他—業務課題等

(β自治体所管課) 行政では、人事異動が避けられないことから、関係機関の役割が明確にならないと、連携力が低下する可能性がある。社協が力をつけ、事業を牽引することで、安定した住民サービスが提供できると考えている。

## 6 考察

およそ、成功する事業の陰には「熱意あるキーパーソン」の存在があると言われるが、「権利擁護事業」においても例外ではないようである。調査結果でも、地方に異動した保健師(A自治体)、研修に出向いた行政職員(B自治体)などが、自らの問題意識を一時のものに終わらせずに、粘り強く事業の必要性を説いていくうちに周囲が巻き込まれ、自治体が一丸となって事業立ち上げに向かっていく過程がうかがわれた。そのキーパーソンがいずれも行政内にいたことも、これらの自治体で事業が奏功している大きな要因のように思われる。

「熱意あるキーパーソン」は、自然発生を待つしかないのだろうか。一職員のアイデアを発掘し、予算措置をして事業にまで昇華させる「提案制度」等、ボトムアップの公共政策管理システムの採用が必要であろう。

全国的には、行政が自らの責任を自覚せず、安易に社協に本事業を「丸投げ」するケースも多いとい

うが、本調査の対象自治体では、行政は最も重要な役割である財源確保を中心に、運営主体である社協を十二分にサポートしているようであった。事業の運営を委託された社協も、面倒なことを押し付けられたという感想はなく、むしろ、自分たちは権利擁護の担い手として専門性を持つ最適機関であるとの自負と使命感を持ちながら事業運営にあたっている。成年後見制度、日常生活自立支援事業にとどまらず、それらの狭間にある住民の困りごとに対して支援のメニューを増やしていこうとする試みがあったが、これこそ行政と交渉をしながら法制度のすき間を埋めていく、コミュニティソーシャルワーカーとしての社協の力量が最大限に発揮できる場面である。また、昨今、人権侵害等から本人を護る「狭義の権利擁護」とどまらず、「本人らしい生活」と「本人らしい変化」を支えるという「積極的権利擁護」の必要性が言われているが（岩間2012: 5- 6等）、この自治体と社協のパートナーシップの在り様はその要請に応えうるものであろう。

事業の担い手である「人」の資質、意欲は、結局は多種多様であるが、最低限のサービスの質を確保するために従事者が皆従うべきシステムとルールを定めておくことは、事業の隆盛を一過性に終わらせないために必要である。しかしながら、その構築にあたっては先進事例をただ真似るのではなく、それぞれの自治体の地域性と置かれている実情に鑑み、丹念に住民のニーズを探っていくという地道な作業が求められる。これは昨今の地方創生論における自治体の果たすべき役割にも通ずる姿勢である。類似した政策が伝搬する現象の観察、「政策移転研究」では、どの程度政策が移転されるかにより、「模倣」「政策競争」「混合」「刺激」などの類型があり（秋吉2004:65）、調査した自治体では、政策の発想のみをヒントにして自前の政策手段で目的を実現する「刺激」の例もあったが（D 広域設置組織・ $\alpha$ 自治体）、当面目指すべきは部分的に新工夫を加える「政策競争」であろう。

成年後見利用への支援は、行政にとっては、今まであまり関係を持たなかった、司法との連携を求められる新たな展開として自治体の在り方自体も問われる重要な場面である。行政として現実的にできることは、「成年後見等実施機関」（成年後見制度利用促進法第2条第3項・第23条第1項）としての権利擁護センターを早急に整備し、多様な主体による後見ニーズの受皿を整え、家庭裁判所との新たな関係性のなかで適正な運用がなされるよう、後見監督的機能の充実に努めるべきである（地域ケア政策ネットワーク2015:11）。

地域住民は、権利擁護センター事業においては、クライアントでもあり担い手でもある。地方に行くほど社協に対する一般住民の認知度は高くなると推察されるが、住民がおぼろげにでも成年後見制度の内容を理解して相談窓口を訪れるためには、効果的な事業周知は大きな課題である。また、志を持ち、市民後見人の養成研修を受けた住民を、タイムリーに適材適所で稼働させていくためには、後見人候補の養成と後見ニーズの発掘とを車の両輪として考えていく必要があるだろう。

広域設置は、小規模の自治体では、後見ニーズが少なく、資源の供給源が少ないことから考えられた苦肉の策ではないかと想像していたが、調査結果であった、小さい自治体が垣根を越えて他の自治体と協働することで得られたという、自治体内の職員間の関係改善（D 広域設置組織・ $\alpha$ 自治体）等の「副次的効果」の指摘は興味深いものであった。これらのメリットを考えると、まず、近隣自治体が集結して広域で取組み、後に参加自治体が体制を整えてひとり立ちしていくという過程を経ることを、当初から予定しつつ本事業を実施することも、意義のあることではないかと思われる。ただし、権利擁護センターが通常担うことになる3つの業務、特に「後見実施機関業務」と「法人後見業務」については、同じ社協が担うことが想定されているものの全く位置付けが異なる事業であるが、調査結果にもあったように、この点を正確に理解しつつ、内容を錯綜させずに権利擁護センター事業を構築していくには、担当者個人にとどまらないすべての関係者の連携と不断の研鑽が不可欠である。

## 7 結びに代えて

本研究は、北海道内の権利擁護センター設置にかかる先進自治体への調査を基にしたが、対象は5つの自治体であり、今後も調査対象を拡げて検証していく必要がある。また、昨今、地域包括ケアシステムの発展型としての「我が事・丸ごと」地域共生社会の推進等により自治体の役割が増大の一途を辿る中で、権利擁護センター運営の支援他の成年後見制度の利用促進に費やせる人員、財政等の資源は実際にはどれほどのものか、本研究を終えて、特に、筆者の所属する道北地域の小規模自治体の対応の実態に関心を持ったので、今後の研究課題としたい。

本研究は、2016年度 北海道社会福祉協議会「吉田・飯塚・長瀬基金」の助成を受けて実施したものである。

最後に、本調査の趣旨をご理解いただき、調査にご協力くださった権利擁護センターの皆様にご心より御礼を申し上げて、結びに代えたい。

※注1 本研究の調査実施後、2017年9月をもってD組織における広域実施は終了した。

2018年度からは、広域参加していた自治体で「地域連携ネットワーク」を組織し、「中核機関」を各町村で設置して（直営か、社協の委託）、個別のケース会議を基盤に進める。すべての参加自治体社協で法人後見を受任する予定である（2018年1月31日現在）。

### 引用文献・参考文献

- 吉貴雄（2004）「政策移転の政治過程 - アイデアの受容と変容」『公共政策研究』4号 59-79
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2015）『新版 公共政策学の基礎』有斐閣
- 安間真由美（2011）「社会福祉協議会における権利擁護」『人間文化研究』14号 63-78 名古屋市立大学大学院人間文化研究科
- 岩間伸之（2012）「市民後見人の位置づけと活動特性」『実践成年後見』第42号4-11
- 上山 泰（2012）「日本における公的成年後見制度の導入について - ドイツの運用スキームを参考に」『大原社会問題研究所雑誌』No. 641 44-58
- 奥田佑子・金圓景・平野隆之・田邊寿（2013）「地域における権利擁護システムの形成に関する研究」日本地域福祉学会第27回大会 当日配布資料 1-6
- 古村公久（2014）「社会福祉協議会の経営改革プロセス」『京都マネジメント・レビュー』第24号 89-111
- 最高裁判所事務総局家庭局（2017）「成年後見関係事件の概況 - 平成28年1月～12月」
- 佐々木佐織（2012）「市民後見推進事業における南富良野町の取組み」『実践成年後見』第42号17-21
- 渋谷篤男（2012）「社協からみた市民後見人の養成・支援における課題と考え方」『実践 成年後見』No. 42 57-62
- 白戸一秀（2013）「成年後見制度と社会福祉援助に関する考察 - 小樽北しりべし成年後見センターをめぐる -」『社会福祉士』44-57
- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会（2013）  
『「地域における権利擁護体制の構築の推進に向けて」調査研究報告書』  
厚生労働省 平成25年度セーフティネット支援対策事業 後見実施機関 の運用に関する調査研究事業報告書
- 高田とも子（2013）「社会福祉士が法人後見業務で学んだこと」『社会福祉士』第20号 57-63
- 特定非営利法人 地域ケア政策ネットワーク（2015）  
「後見実施機関の運用に関する調査研究事業報告書」
- 塚口伍喜夫・岡部和夫・松澤賢治・明路咲子・川崎順子編（2010）『社協再生』中央法規
- 西尾敦史（2012）「成年後見の社会化における法人後見の意義 - 沖縄県内の市町村社会福祉協議会の取り組みを通して -」『地域研究』9号 13-26 沖縄大学地域研究所
- 松下啓子（2012）「成年後見制度における市町村長申立ての現状と課題」『社会福祉学』第53号第1号 54-66 日本社会福祉学会
- 村田文世（2012）「社会福祉における公私協働とNPOの社会的機能」『社会福祉学』第53巻第2号 69-81

- 村田文世(2014)「地方自治体を取り巻く2つの『分権』と公私協働 - 社会福祉における市民原理と市場原理の相克 -」  
『社会福祉』第55号 29-44
- 湯原悦子・小島佳子・高柳雅仁(2015)「地域における権利擁護支援ニーズの内容と支援の効果 - 法人後見の受任事例からの考察 -」『日本福祉大学社会福祉論集』第133号 29-45 日本福祉大学社会福祉学部

# 平成28年度「吉田・飯塚・長瀬基金」調査研究事業 実績報告②

## タブレット端末を活用した高齢者見守り活動の展開

登別市社会福祉協議会 地域福祉課 地域福祉係 地域福祉コーディネーター 太田 圭祐

### I はじめに

近年国内における情報技術（Information and Communication Technology：ICT）の発展は著しく、日々多様な進化を遂げています。中でも、スマートフォンに代表される画面を直接触ることで操作するタブレット端末においては、我々の生活に定着しており、指先一つでコミュニケーションや買い物等といった意思表示を、言葉を発せずとも簡単に行うことができる時代へと変貌を遂げました。

総務省が行った「平成26年情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査1」によると、スマートフォンの利用率が全年代平均で62.3%、FacebookやTwitterなどといったソーシャルメディアの利用率も62.3%と幅広い年代で発達した技術が活用されています。しかし、年代別に見てみると、50歳代のスマートフォン利用率48.6%、ソーシャルメディア利用率45.9%とほぼ2人に1人が保持・ICTの活用をしていることに対し、60歳代の利用率がそれぞれ18.3%、17.3%と低い水準で推移しています。たしかに高齢者がタブレット端末等を操作している状況を日常生活で目にすることは少なく、「高齢者にはタブレット端末やICTの活用は難しい」という印象と固定概念が定着化している世間であることは否定しづらいです。高齢者自身も同様に、これまでの人生において触れる機会のなかった未知の物体に対し懐疑的で、「今更操作を覚え、使用することに必要性を感じていない」というのが一般的な意見でしょう。

しかし、利用率が低いからといって、活用が難しいという証明にはならず、それは、ただ利用しやすい環境と利用経験に乏しいだけの結果であり、高齢者であっても利用できる環境とノウハウがあれば十分使用できるのではないのでしょうか。そして、その媒体を活用することで、地域福祉活動の新たな仕組みを構築することもできるのではないかと思います。

本研究の最も大きなテーマは「新たな見守り体制の構築」です。ここで提示する新たな見守り体制とは、タブレット端末をツールとして行う、ICTを活用した常時の見守り、そしてタブレット端末を媒体とした、関係者・関係機関団体等とのネットワークの構築のことです。

これまで町内会・町会・自治会等の地縁組織や民生委員・児童委員等の個人を中心として行われてきた地域の見守り活動は、個人が個人を見守る直接的見守り活動です。本人の健康状態やちょっとした変化を察知することが容易に行うことができる反面、顔を合わせないことには安否を確認することができません。本市においても現在精力的に直接的見守り活動が行われている状況ですが、毎日訪問等により安否を確認することは不可能であり、見守り活動が行われなかった日に自宅で亡くられるというケースも少なからず存在します。個人の生活と安否に対する責任と不安の狭間で地域福祉実践者は日々の活動を行っているのです。

登別市（以下、本市）は、北海道の南西部に位置する人口49,698名の都市です。（平成28年4月現在。以下の人口等数値に関しては全て平成28年4月現在の数値を使用することとする）支笏洞爺国立公園の中央部にあり、豊かな自然環境に恵まれ、全国でも有数の知名度・豊富な湯量を誇る登別温泉やカルルス温泉を擁し、毎年300万人以上の観光客を迎えています。

市街地は、鉄のまちである室蘭市のベッドタウンとして市街化が進み、昭和45年に市政を施行。市長公約の柱に「新時代に即した地域福祉で元気いっぱい登別創造」を掲げ、市民協働の福祉のまちづく

りに取り組んでいます。

65歳以上の高齢者数としては、16,653名であり、高齢化率は33.5%と、全道平均28.9%、全国平均27.3%に比べ、高い数値で推移しています。また、15歳から64歳までの生産人口が27,577名、割合が55.5%であり、生産人口1.7名で1名の高齢者を支えなければならない状況である。必然的に、高齢者同士が支え合うことのできる体制づくりが必要とされているというのは言うまでもありません。

要介護認定者数としては、要支援者1,313名、要介護者1,659名です。高齢者のうち、17.9%が認定を受けており、介護保険制度改正に伴う総合事業（本市においては、平成30年度より本格実施予定）における対応が急務です。また、現在要介護認定を受けていない13,681名の高齢者の生きがいきづくり・社会参加・介護予防等の仕組み構築の必要性も謳われており、いかに地域住民同士の支え合いを基盤とした、継続的な生活を送ることができる地域社会づくりを進めていくことができるかが、これからの時代に即した地域づくりにおいて喫緊の課題です。

社会福祉法人登別市社会福祉協議会（以下、本会）は、住民主体の地域福祉活動（以下、きずな活動）の推進を図る団体として昭和34年に設立され今日まで地域住民と共に歩んできました。

本市独自の地域福祉に関する地域住民との取り組みとして、地域住民の代表者で構成されたきずな推進委員会の存在があります。町内会、民生委員・児童委員、ボランティア団体、福祉関係団体等による意見、提言等を求め、きずな活動の効果的な推進を図るための組織であり、現在132名の地域住民が参画しています。（写真1参照）



写真1  
きずな推進委員集合

きずな活動の指針となるのが、本会が平成27年度策定した、登別市地域福祉実践計画「きずな」（以下、きずな計画）です。地域にある制度だけでは解決しにくい様々な福祉課題を地域福祉の推進役である本会が中心となり、地域住民、関係機関・団体、企業等が連携を図り福祉のまちづくりをめざして、それぞれにできることをまとめた市民のための福祉活動計画です。きずな計画に記載されたそれぞれで取り組む内容を5か年かけ、「小さな幸せを希望に紡ぐきずなでまちづくり」を目標に日々の活動を行っています。また、全市計画とは別に市内8小学校区ごとに計画を定めていることも特徴であり、それぞれの地域の実情に合わせた取り組みを記載しています。

現在第3期きずな計画の初年度であり、救急情報医療キット（本会使用名称「きずな安心キット」）を活用した「小地域ネットワーク活動」、高齢者の居場所づくりと仲間づくりを行う「ふれあい・いきいきサロン」、市内社会福祉法人の協力のもと行う「鍵預かりサービスモデル事業」等、地域住民、民生委員・児童委員、関係機関団体等との連携、協力のもと各種事業を推進しています。そして、本研究である「高齢者等見守り・生活支援サービスモデル事業」を平成29年3月までのモデル事業として実施し、本論文ではその成果と今後の展望について述べるものです。

本研究成果により、今後ますます多様化し複雑化する地域において、公的サービスを補うことのできる、民間サービスの選択肢の1つを構築していきたいと考えています。

結びに、本研究を行うにあたり、モニター協力いただいた方々、町内会関係者、民生委員・児童委員、各種関係機関・団体等、システム開発に尽力いただいた「札幌ネクシス株式会社」、「吉田・飯塚・長瀬基金」等、協力いただいた全ての方々に感謝申し上げたいと思います。

## II 安否確認と買い物支援の充実をめざして

第3期きずな計画策定時に行った、地域住民主体の話し合いの場である「住民座談会（写真2参照）」において、「一人暮らしで話す人がいない」「近所の店が閉店して、買い物に行くことが大変になった」などの、切実な訴えが寄せられました。一人暮らしであっても、誰かと関わりたいと思うことは当然の想いであり、生活に潤いをもたらす重要な想いです。しかし、そのきっかけすらない、きっかけがあったとしてもそこに出かけるための手段がないなど、様々な要因が複合的に重なることで、高齢者の孤立を生み出しています。



写真2  
住民座談会の様子

本会では、それらの想いや高齢化による地域の担い手不足への対応、介護保険制度改正に伴う総合事業の展開を想定した、要支援者を地域で支える仕組みづくり等の背景をもとに、新たな生活支援サービスの仕組みづくりの検討を始めました。

生活支援サービスといっても、その種類は様々です。買い物の同行・代行、食事の提供、通院の送迎・同行、外出支援、日常的な見守り・安否確認等が挙げられますが、全てのサービスを一元化した事業は難しいものがあります。そこで、まずは「日常的な見守り・安否確認」「買い物の同行」に焦点を絞り、モデル事業を進めることとしました。

取り掛かり始めたのは、平成27年の7月でした。人口減少や高齢化が進行し、従来の支え合い・助け合い体制などの機能が低下しつつある白老町及び本市のNPO（特定非営利活動法人：Nonprofit Organization）、企業等で構成する「白老・登別集落生活支援協議会（以下、協議会）」が発足したのです。協議会においては、買い物支援と安否確認の必要性を考慮し、また、介護保険サービスによる移動支援対象外の出先（買い物、金融機関、行政、理美容院等）への支援を行いQOLの改善と安否確認サービスの複合的な実施を行うことで、高齢者世帯のQOLの向上及び地域経済への好影響を目的とした、新たな方策・可能性を模索する仕組みを検討しました。

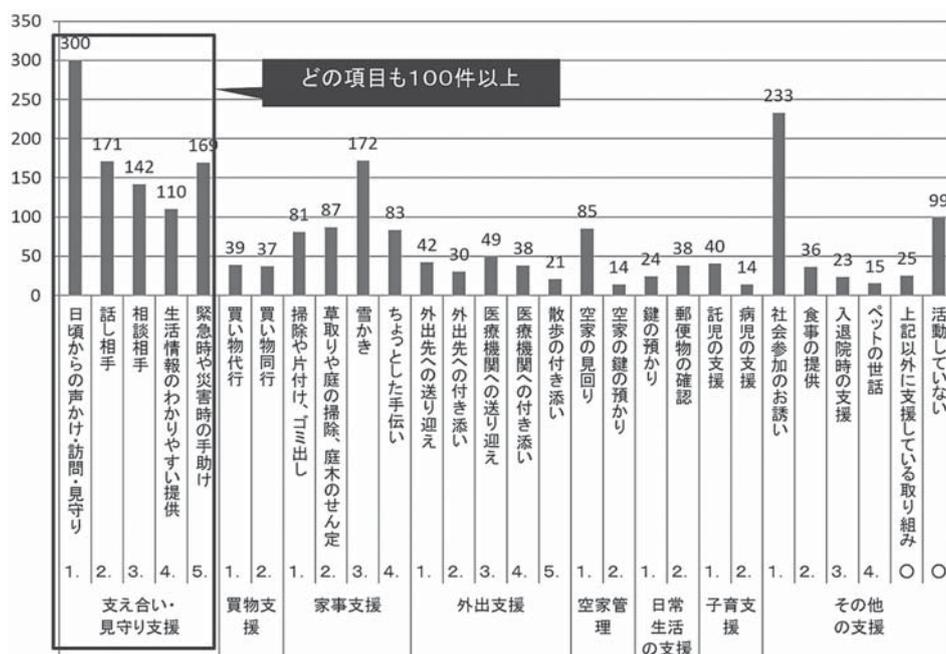
それらの取り組みを総称した「白老・登別集落生活支援複合サービス事業」を展開するにあたり、北海道から、支え合い機能の低下等に伴う日常生活上の課題に対応する事業に助成を行う「集落生活支援複合サービス推進事業」への申請を行い、協議会へ助成が決定されました。

その助成金を活用し、本会では、タブレット端末12台を購入し、タブレット端末を活用した高齢者の安否確認と、買い物支援等の生活支援サービスを提供する「高齢者等見守り・生活支援サービスモデル事業」を実施しました。本事業は、タブレット端末の利用において、付加価値を設け、より楽しみながらサービスを利用してほしいという目的から、タブレット端末を活用した、新たな見守り事業と既存事業を活用した生活支援（買い物・移動支援）を組み合わせたパッケージサービスとして提供することとしました。

安否確認と生活支援サービス、この2つの柱にはそれぞれ異なる目的を持っています。安否確認には、地域の担い手不足・限界集落の対応、将来を見据えた新たな見守りシステムづくり、生活支援サービスには、買い物・移動支援ニーズへの対応、住民主体の生活支援サービスの構築、地域との連携によるサービス提供づくりです。それぞれに共通している事柄は、町内会等の小地域で完結させない仕組みづくり、対象者から声を挙げてもらう仕組みづくりです。対象者から声を挙げてもらう仕組みづくりには、

市民力の向上を目的とした背景が存在します。これまでの福祉は非常に受動的であり、「する側」と「される側」の境界があまりにも隔てられていました。そのため、する側の負担が非常に大きくなり、される側は黙ってサービスを待つという構図になっています。助けてほしい時に助けてと声を挙げなければ、その想いは誰かに気づいてもらうまで届きません。本当にサービスを必要としている時に、それが叶わないことは高齢者の生活に不利益でしかありません。そのため、ただ待つのではなく、能動的にサービスを利用するためには、本人から声を挙げてもらうことが必要なのです。それが、これからますます多様化してくる地域社会のニーズに対応するための、1つ大きなカギであると考えています。

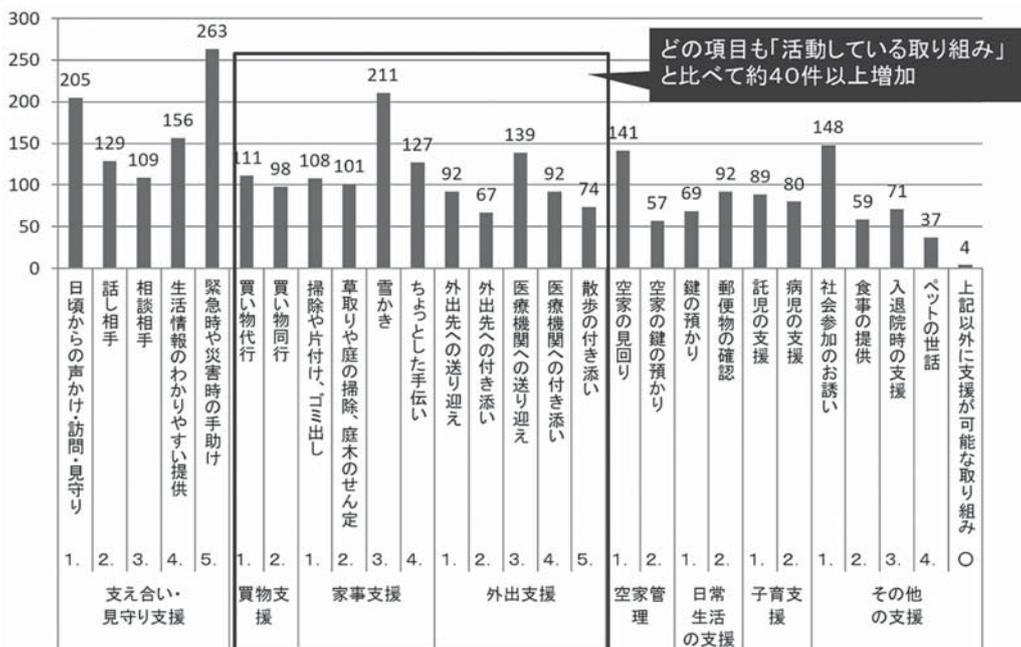
ここで、本市における地域に必要とされている取り組みやその状況等について、具体的な地域の支え合いの現状の把握と今後の支援内容の検討を目的とし、第3期きずな計画を策定するうで行った、福祉実践者向けアンケート調査の結果から述べていきたいと思います。



グラフ1 現在支援している取り組み

アンケートの概要としては、平成27年8月14日から31日までの期間、郵送・直接配付にて実施しました。1,520部の配布に対し、687の回答が寄せられ、回収率は45.2%でした。

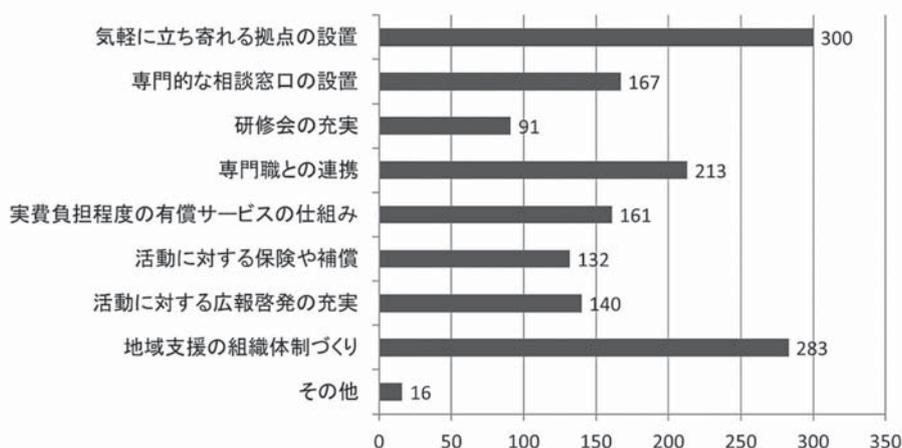
まず、「現在支援している取り組み」(グラフ1参照)として、「日頃からの声かけ・訪問・見守り活動」が最も高い件数として寄せられました。このことから、見守り活動が地域において積極的に行われていることが分かります。



グラフ2 今後支援が必要であると思う取り組み

また、「今後支援が必要であると思う取り組み」（グラフ2参照）については、買い物支援や家事支援、外出支援におけるそれぞれの項目の回答数が、「現在支援している取り組み」と比べてほぼ40件以上増加しています。増加している項目は、支援が必要だと感じてはいるが、現状の体制ではその支援を行うことができない項目であるということがいえます。特に増加数が多いものとしては、医療機関への送り迎え90件の増加、買い物代行72件の増加、買い物同行61件の増加であり、これらの支援は生活支援サービスと称されます。また、介護保険制度の改正に伴い、今後支援を必要とする人たちに対し、地域住民や関係機関などが連携した中で支援をしていく必要がある項目でもあります。このことから、地域からは公的なサービスでは対応することができない部分を埋める支援が求められているということがわかります。

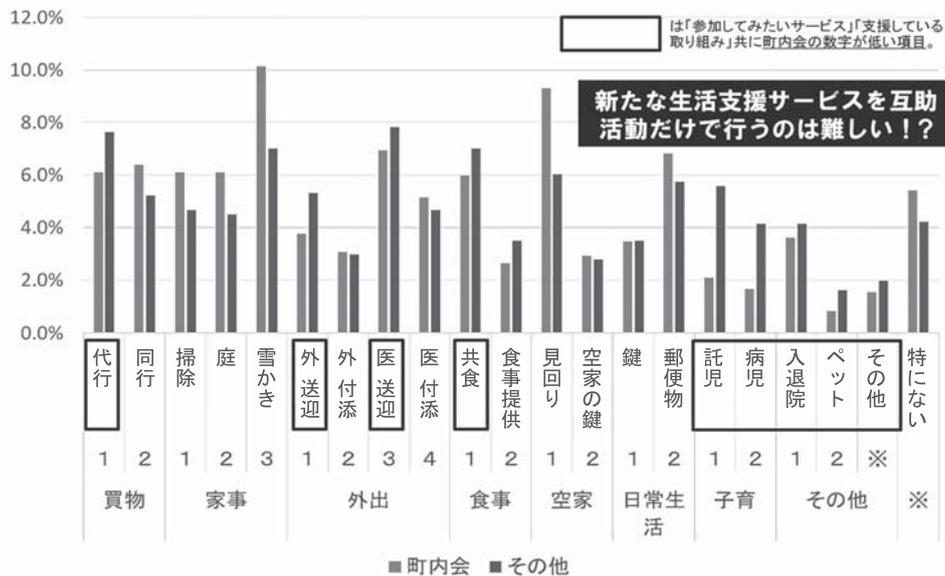
続いて、「どのような体制や支援があると福祉活動が取り組みやすいか」（グラフ3参照）という問いに対しては、「地域支援の組織体制づくり」「専門職との連携」といった回答が多く、個々で行う活動に対しては、組織体制の強化や、専門職との関わりを持つことで活動しやすく、その体制づくりが求められていることがわかります。



グラフ3 どのような体制や支援があると福祉活動が取り組みやすいか

次に、クロス集計による結果です。福祉活動内容を「町内会活動をしている方」と「その他の活動をしている方」で分類したうえで、参加してみたい活動とクロス分析したものです。

(グラフ4参照)



グラフ4 福祉活動内容を「町内会活動をしている方」と「その他の活動をしている方」で分類したうえで、参加してみたい活動とクロス分析

四角で囲まれた項目は、参加してみたい活動として町内会関係者が答えた割合が低い項目です。また、これらの項目は、生活支援サービスに該当するものでもあり、今後新たに生活支援サービスを構築するにあたり、町内会の互助活動だけで取り組むことは難しいと推察されます。

このことから、町内会関係者や民生委員・児童委員等といった活動の垣根を取り払い、有償化も念頭に置いたうえで、活動者の発掘を行うとともに、サービスを提供する環境や仕組みを作っていく必要があります。

それらは、現在活動を行う実践者の負担軽減も見据えたものでなくてはなりません。従来行われてきた見守り等の活動は、特定の実践者への負担過重となっていました。負担過重により疲弊し、過労による体調不良をおこすケースも散見されます。また、実践者も高齢者となってきている現状も加味し、特定の実践者へ負担が片寄らずに、活動を継続することのできる仕組みが必要なのです。

このことは、情報を共有するという面でも大きな意義を持ちます。特定の関わりのみであると、有事の際に個人の情報が上手く伝達されず、即時の対応に支障を生じます。平成15年に「個人情報の保護に関する法律（個人情報保護法）」が施行されてから13年が経過しています。同法第23条に「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき」においては、第三者への情報提供は可とされていますが、「本人の同意を得ないで、個人データを第三者に提供してはならない」との規定が拡大解釈され、個人情報の提供について個々が過剰になっている状況が見受けられます。このような状況に対応するために、それぞれの活動における情報収集においては、あらかじめ当事者に対し情報提供の可否を問いながら進めることにより、日頃からの活動がより包括的なものとなるのではないのでしょうか。つまり、多くの関係者で個人を支える体制を構築することにより、自然と情報共有が可能となるのです。見守り活動において、情報共有は非常に大きな役割を持ち、誰かが知らない情報を別の誰かが知っているということは往々にして存在します。そのような体制を構築することにより、よりきめの細かい支え合いを行うことが可能となるのではないのでしょうか。

国は、団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、重度な要介護状態となっても住みなれた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることが出来るよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を謳っています。この背景には、認知症高齢者の増加や高齢化進展状況の地域格差等があり、市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域特性に応じて作り上げていくことが必要とされています。また、このシステムで重要とされていることが、ボランティアや地域住民の取り組みである「互助」の部分であり、意識的に強化を図らなければ、強い互助は期待できないとされています。

そこで充実が求められるのが「生活支援・介護予防サービス」です。これには、ボランティア・NPO、民間企業、協同組合等の多様な主体による提供が必要とされています。その参画員には、地域で暮らす高齢者も含まれます。社会参加・社会的役割を持つことが生きがいや介護予防につながるためです。つまり、高齢者の互助関係により、互いが互いの介護予防に寄与する関係性が、現在地域に求められているのです。

### Ⅲ タブレット端末を媒体とした安否確認と買い物支援サービスの展開

ツールとしてタブレット端末を採用した理由としては、その利便性にあります。軽量で薄く、室内において場所を取らない点、無線回線を使用するため特別な工事等が不要な点、回線が開通していればどこでも使用できる点などが挙げられます。また、今後ますますタブレット端末をはじめとしたICTの発展は進み、各世代における生活道具として必要不可欠な存在となり得ます。地域福祉における活用の可能性の検証を含め、本事業においてタブレット端末を採用しました。

システムとしては、札幌ネクシス株式会社が開発した「コミュニティナビゲーター縁（えにし）」システム（以下、縁システム）を採用しました。縁システムは、タブレット端末におけるアプリケーションの1つとして開発され、操作情報の1つ1つがWeb上にある管理サイトにすべて蓄積されます。本会職員が1日3回管理サイトを確認することにより、利用者の操作の有無を確認し、日々触ることによる安否確認が容易に行うことができます。また、操作性もスクロール等複雑な操作をなくし、画面を触るだけの簡単なものとしており、高齢者においても容易に操作することができることから、縁システムの採用を決めました。本市に導入する以前に、道内倶知安町において試行されており、一定の成果を得ていることも評価しました。

本事業の肝要は「日々操作してもらうことでの安否確認」です。現在本市行政において進められている「緊急通報システム」は、有事の際に操作することで初めて異変に察知することができる仕組みです。一方、本事業においては「触らないことで異変を察知することができる」という面を持ち、緊急通報システムとは対極の関係です。しかしながら、双方にメリットが存在し、高齢者の安否をより包括的に確認するうえでは、併用することも効果的です。縁システムにおいて、緊急通報システムの機能を搭載することも可能です。

対象者は市内に居住する市民で、①65歳以上のひとり暮らし高齢者で、見守りを必要とする者、②要支援認定またはそれに準ずる者で、日常生活を営む上で支援を必要とする者、③その他本会会長が特に必要と認める者、としました。本事業はあくまでもモデル事業として実施しており、本会が実施する通所介護及び配食事業の利用者もしくは、市内3か所にて運営されている地域包括支援センターにおいて選定いただいた12名の方にモニターとして利用協力をいただきました。

要支援認定者を中心に対象選定した理由としては、平成27年度に行われた介護保険制度改正の影響を勘案したためです。要支援認定者が介護保険サービスの恩恵を受けにくくなることにより、通所介護等のサービス利用時間が減少し、地域での生活時間が長くなります。そのような支援を必要としているが、

公的なサービスを受けづらい方の増加を見据え、本事業で検証を重ねるものです。

また、本事業の主旨に賛同し、調査等に関する数値情報の提供及び異変察知時や緊急時に関係機関等への情報提供に同意されたモニターについては、月額通信料の免除を行うこととし、極力モニターへの負担軽減を図りました。

ここから、縁システムの機能について記述したいと思います（図1参照）。縁システムには6つのボタンが搭載されており、それぞれ異なる機能を持っています。

1つ目は「回覧ボタン」です。本会から1日1回必ずメッセージを送信し、情報を得てもらうためのものです。このボタンにおいて、地域の行事やお知らせを発信することができるとともに、防災に関する情報は音声通知で知らせるため、迅速な情報共有・避難等にも寄与することができます。

2つ目は「お買い物ボタン」です。後述する「買い物支援ツアー」の案内を行うものです。お買い物ボタンに買い物支援ツアーの日時等の情報を発信し、同時に参加の有無を確認するボタンが現れることにより、電話等個別の調整を行うことなく参加集約を行うことができます。利用者にとっても、触るだけで自らの意思表示を行うことができるため、労力の軽減にもつながります。また、これら2つのボタンについては、ボタンが点滅することにより通知がなされ、耳の不自由な方であっても情報の発信に気づきやすいというメリットがあります。

3つ目の「相談ボタン」については、利用者が日々の暮らしの中での困りごと等に関する相談を本会にしたい場合に操作するものです。本事業において使用するタブレット端末には通話機能を搭載していないため、このボタンを操作された場合は、本会のメールアドレスに通知がなされ、確認後職員から直接利用者にアポイントメントをし、相談を受け付ける仕組みです。この機能を活用することにより、本会営業外の日時においても相談があるとの意思表示が行え、細かな対応が可能となります。

4つ目の「ラジオ体操ボタン」については、映像と音声にあわせてラジオ体操を行うために搭載されています。途中で中止することも可能であるため、利用者の気分や状態にあわせて介護予防を自らの意志で行うことができます。

5つ目の「外出ボタン」は、利用者が外出する際に操作します。「見守りに行った時応答がなく、鍵も閉まっているので、中で倒れているのではないかと心配したら、外出中であつた」「一声かけてから外出してもらうことで、非常に安心する」という地域の見守り活動を行う方の声も踏まえ搭載しています。また、この操作をした際に音声で、火の元の確認を促す音声流れることにより、注意喚起を行い、事故の誘発を防ぐ効果もあわせて備えています。帰宅後には表示されている帰宅ボタンを触ることにより、利用者からの情報発信をしてもらう仕組みとしています。

6つ目の「おやすみボタン」は、就寝時に操作してもらうものです。同時に「おはようボタン」



図1  
縁システム 基本画面



写真3  
モニターの様子

が表示されるため、起床時に操作してもらいます。その際に、「元気」「普通」「だるい」のボタンが現れ、簡単な健康チェックを行うことができます。「だるい」と操作した利用者に対しては、本会からのアポイントメントによる詳細な体調確認やケアマネジャーへの情報伝達などを行い、包括的な情報の共有に寄与しています。また、就寝中は血液の流れが穏やかになることにより、血栓がはがれやすくなり、脳梗塞等のリスクが高まることから、このボタンの操作に関しては、利用者に最も操作を依頼している部分です。あわせて、ボタンにて起床が確認できない場合については、本会からの電話確認や民生委員等の訪問確認による安否確認を行っています。

これらが縁システムにおける操作内容であり、利用者の負担とならないよう最低限の操作で完了できるように設計されています。事業開始当初の懸念事項としては、「そもそも操作してもらえるのだろうか」という部分でした。本事業は、操作してもらえないことには、その効力を発揮し

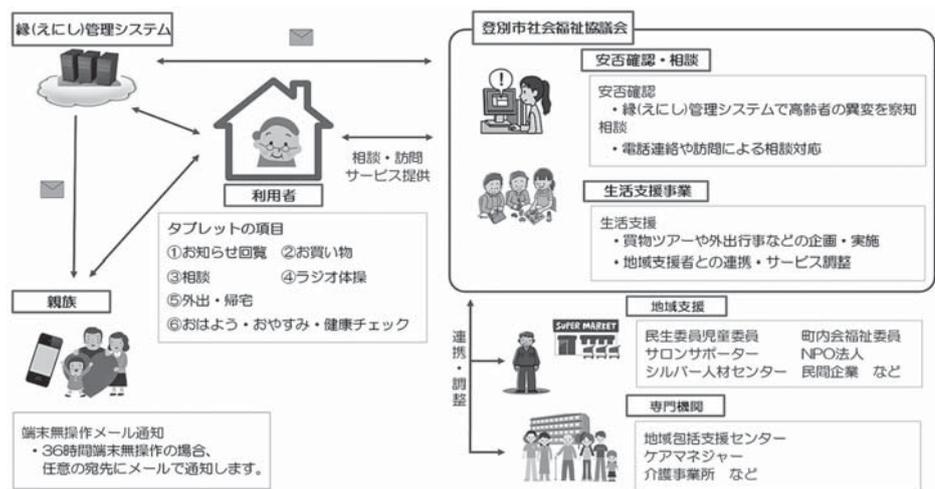


図2 コミュニティナビゲーター「縁」フローチャート

づらいのです。俱知安町ですで行われていた検証においては、操作実績が伴っていましたが、本市において同じく操作がなされるのか。これまで自身が触れたことのない未知の物体において、不安とされる心因には「触って、万が一不具合や故障してしまったらどうしよう」という恐怖が存在します。その懸念も踏まえ、モニターへは「間違っても良いから、まずは積極的に触ってほしい」との依頼を行いました。触り続けることで、その行為に慣れ、触ることを習慣となっていくことへの期待も込められています。その結果、実際の操作状況等のデータについては、後述とします。

操作情報は、管理クラウドを介し、本会で管理するサイトへ常時蓄積されます。(図2参照) また、利用者の親族等が希望する場合、36時間端末が操作されない際、任意の宛先にメールで通知することが可能です。遠方に住む親族にとっても、一人で暮らす高齢者の安否は常に気に掛ける事案であり、そういった親族に対するフォローアップ体制もこの端末では構築することができるのです。

続いて、生活支援サービスの概要について述べたいと思います。先述の通り、本事業における2つの柱は安否確認と生活支援サービスです。生活支援サービスの必要性については、第II章において示したとおりですが、はたしてそれが、本市の環境において実現可能なのか。その検証を含め、タブレット端末利用者に限定したパッケージサービスとして、買い物支援ツアーの名称のもと買い物支援サービスの展開を図りました。

買い物支援ツアーの概要としては、本会が所有する車両にて利用者の自宅から本会が指定する買い物先までの送迎を行い、利用者と付き添いボランティアの1対1での買い物を行うものです。送迎を目的とせず、利用者の買い物行為を支援するものであり、会話を楽しみながら行うことでの本人の生活意欲の向上、また、QOLの向上を目的としています。

本サービスは介護保険サービスではありません。介護保険サービスにおける移送を目的とした事業については、医療機関への送迎のみと行き先が限定されることや、福祉タクシーの利用ともなると高額です。高額であることが高齢者等の生活を圧迫している状況も散見されます。さらに、事業者としては採算が取りにくい事業であり、本市においても事業撤退を余儀なくされた事業者も多いのです。本サービスにおいては、行き先について柔軟に対応することが可能であり、金融機関等当初の行き先の近辺であれば、あわせて送迎する



写真4  
買い物支援ツアーの様子

ことを可能としています。また、ツアー参加費として500円を徴収していますが、これは生活支援サービスの活動対価としてあんしん訪問員へ渡されます。ここには、ボランティア活動の有償化の可能性を模索するという側面をあわせて設けています。

買い物先には、モニターの自宅付近のスーパーマーケットを設定しており、季節の変わり目には特別企画として、衣替えを想定し、衣類を販売している大型ショッピングセンターへのツアーを企画しました。

付き添いボランティアに関しては、本会の独自事業であり、地域からの孤立の恐れのある高齢者等の自宅に定期的に訪問し、その安否確認と生活意欲の向上等を図る「高齢者等訪問見守り事業」における訪問ボランティア「あんしん訪問員」12名の協力を得ています。

利用者への案内方法としては、タブレット端末利用者に対し、画面上の「お買い物ボタン」にて、1か月に2回のペースにて案内を送るものです。モニターは大きく2地区に分かれており、地区ごとにツアーを開催している状況です。日時等は本会にて定めており、参加の是非確認後、本会よりあんしん訪問員との日程及び利用者宅への迎え時間調整を行います。

当日は職員の同行はなく、本会事務所での簡単な打合せ（利用者名、注意事項の伝達等）を行い、以後は地域住民同士の支え合い活動としてサービスを展開しています。

以上が本事業の概要です。次章において、その検証結果と考察について述べたいと思います。

#### IV 結果と考察

まずは操作状況ですが、回覧閲覧（お知らせ）357回、お買い物ボタン20回、相談ボタン1回、ラジオ体操ボタン5回、おやすみボタン436回、おはようボタン431回、健康状態チェック430回、外出ボタン83回、帰宅ボタン84回、総合計1,817回と、1人あたり1日4.9回（小数点第2位四捨五入）の操作が行われています（平成29年1月実績）（表1参照）。この結果からも、高齢者であっても、操作内容に複雑性を持たせないことで、タブレット端末を使えるということが証明されます。相談ボタンについては、操作実績がほぼない状態ですが、この背景には、町内会や民生委員・児童委員、ケアマネジャーの存在により、相談内容がすでに完結していることや、日頃抱えている相談については、気軽に行うことが難しいといったことがあると推察されます。このことから分かるように、タブレット端末のみでの支援では、個人の生活をすべて護りきることは難しく、やはり日頃行われている直接的見守り活動が、いかに効果的であり、高齢者にとって重要なことであるかということの証明にもなったのです。

実際に操作がされず、親族及び民生委員・児童委員との連携のもと安否確認を行ったケースも存在しました。朝昼の本会における確認時において、起床ボタンが操作されず、本人への電話連絡においても応答がなく、親族と民生委員・児童委員に連絡し開錠を行い、安否確認を行ったものです。幸いにも何

事もなく、電話があった際には用足しをしていたとのことでした。しかし、万が一の際の対応としては十分機能は果たしたといえます。民生委員・児童委員からは、「毎日特定の個人を見守ることは難しいが、タブレットにより日常的にある程度の状態が把握され、必要だと思われるときに安否確認に行くことはとても効率的で助かる」との声が聞かれています。このことから、地域の実践者への負担軽減に寄与していることが結果として明らかとなりました。

表1 タブレット端末操作実績

タブレット 端末利用 詳細					期間: 2017年1月1日～2017年1月31日						
氏名	年齢	回覧閲覧	お買い物	相談	ラジオ体操	おやすみ	おはよう	健康状態	外出	帰宅	合計
A	82歳	34	1	0	1	32	32	31	13	14	158
B	88歳	31	2	0	0	31	31	31	7	7	140
C	87歳	36	2	1	1	33	32	32	2	2	141
D	84歳	33	2	0	0	30	30	30	0	0	125
E	80歳	31	2	0	0	31	31	31	2	2	130
F	91歳	27	2	0	0	33	33	33	0	0	128
G	72歳	30	2	0	0	33	33	33	3	3	137
H	82歳	30	2	0	0	32	32	32	1	1	130
I	68歳	31	2	0	0	30	32	30	0	0	125
J	75歳	43	1	0	1	32	32	32	9	9	159
K	86歳	31	2	0	1	31	31	31	9	9	145
L	79歳	0	0	0	1	88	82	84	37	37	329
合計		357	20	1	5	436	431	430	83	84	1,847

買い物支援ツアーに関しても、ほぼ毎回実施している状況です。参加するモニターは限られています。参加者からはおおむね好評であり、あんしん訪問員も役割が出来たことへの責任感とやりがいを感じている様子です。ツアーに参加がないモニターの理由については後述とします。

続いて、モニターが実際、本事業においてどのように感じているかを、平成28年7月4日から13日まで、モニター10名に対して行ったモニタリング調査の結果から述べたいと思います。モニター全員に回答が得られなかった理由としては、入院中であったこと及び使用し始めて数日しか経過していないモニターであったためです。

質問内容としては、画面の見やすさや操作のしやすさ、ボタンの大きさ、端末の大きさといった端末本体に関わること、操作の負担感や難しさ、監視されている印象を受けるかといった端末機能に関する心的感情、買い物ツアーにおける満足度や参加費の妥当性など買い物支援に関すること、その他メリット・デメリットに感じていることなど自由回答としました。

まず端末本体に関わることですが、画面の見やすさ、操作のしやすさ、ボタンの大きさについては、全員が満足しているとの回答でした。端末の大きさについては、もう少し大きくても良いとの回答もありましたが、おおむねちょうど良いと感じているとの結果でした。次に心的感情に関わる部分ですが、操作の負担感と難しさについては、全員が特に感じていないとの回答でした。監視されている印象は2名がそう感じているとの回答であり、その理由としては、操作し忘れた場合にされる本会からの連絡について、モニターとしては「何もないのに、操作を忘れただけで連絡され安否を確認されるということが、多少なりとも疎ましく感じているから」とのことでした。本人の身体的要因や生活状況等を勘案した、アプローチの重要性について改めて認識させられる意見でした。

続いて、買い物支援ツアーに関する結果です。参加したモニターからは満足しているとの回答がなされ、今後も参加したいとの意向が確認できました。参加費についても、妥当であると感じているようでした。一方、1度も参加したことのないモニターの理由としては、「日頃宅配サービスにて買い物をしているため」「子どもに頼んでいる」「現状自力で行けているため」などが挙げられました。しかし、都

合により代行を依頼できなかった場合や自力で行くことが困難になった際には利用したいとの意向を確認することができ、サービスの必要性については証明される結果となりました。

最後に自由回答の部分を以下に列挙します。

- ・端末はもう少し大きくても良い
- ・見張られている感覚もあるが、それは仕方ないことだと思う
- ・買い物ツアーは、自分で行くと配達等になってしまうこともあるが、その日に食材を使えるので助かる
- ・体操のレポーターがあると良い。体操の内容が選べるようになると良い
- ・相談ボタンは重大な相談がある時でなければ使用してはいけないと思っていた
- ・下手に触ってしまい、違う画面になってしまうとわからなくなってしまう
- ・現状抵抗なく使えている
- ・音声機能すごく良い
- ・タブレットはあった方が良い
- ・最初は使用に緊張してしまっていたが、今慣れメッセージにも返答しながら過ごしている
- ・なくて困ることはないがあれば安心できる
- ・字は大きくないが見えている
- ・タブレット自体は様々な機能があるのに、なんだかもったいない気がする
- ・音が出るのが良い
- ・頼りにしている
- ・あるだけで安心できる
- ・回覧は読み終える前に消えてしまう。消すボタンがあればいいかも知れない
- ・通知登録は、身内もそうだが近所の方（民生委員等）を登録するのも良いかもしれない
- ・慣れるまで大変だった
- ・タブレットの本体に関することはすべてちょうど良い
- ・常に守られている感じを受けている
- ・頼りにしている
- ・難しい操作ではないため、使える・回覧はしっかり読んだことはない
- ・機能訓練特化型デイサービスを利用しているため、ラジオ体操は使用していない
- ・通知があると点滅するのが良い
- ・自分の生活リズムに合わせて使えるのでとても良い
- ・買い物は大きい車で行くよりも、自家用車サイズの方が体は楽である
- ・持っていることで安心感が持てる
- ・下手に操作すると不具合の原因となってしまうので、慎重に扱うようにしている
- ・買い物を自由に行けるようにできたら良い
- ・買い物の送迎付きは非常に助かる
- ・徐々に習慣になってきた
- ・邪魔になるものでもない

タブレット端末が、モニターの日々の暮らしにおいて定着し、安心感を担保していることが明らかになりました。その背景には、利用当初は難しく感じていた事柄が、時間の経過と日々の操作により、習慣化され、日常生活の一部となっていったという経過をうかがい知ることができました。それは、第I章において示した「高齢者にはタブレット端末やICTの活用は難しい」という世論を少なからず翻す結果であり、簡易な操作性と付加価値により、タブレット端末を好意的に捉えてもらうことにより、未知の物体であったはずのタブレット端末が日常生活の一部となり、見守りや生活支援の一翼を担うことが可能なのです。

加えて、緊急通報システムについても意見をうかがいました。緊急通報システムがもたらす安心感についても、モニターは感じているようであり、併用することでより安心感が担保できるとの意見が挙げられました。現在本市においては、314台が設置されており、行政の委託により市外の専門業者が有事の際の対応を担っています。仕組みとしては、緊急ボタンの操作により委託先に連絡が入り、委託先による状態確認ののち、必要に応じて協力員3名（近隣住民2名、民生委員・児童委員1名）及び救急車の手配を行うものです。病院搬送と同時に緊急連絡先（親族等）に連絡をし、状態を報告することとしており、本事業で行う仕組みと大差はないものです。行政としても、高齢者人口の増加に伴い、今後も緊急通報システムのニーズを高いと把握しており、事業継続の意思を表しています。先述のとおり、縁システムには緊急通報システムの機能を搭載することは可能です。同様の機能をもつ媒体を複数所持する必要性は薄く、2重に経費が生じるのであれば、一元化し、今後タブレット端末を緊急通報システムとして機能させていくことも必要ではないでしょうか。また、現在の緊急通報システムは、自宅の固定電話回線を使用していますが、現在固定電話を設置せず、携帯電話のみを使用している世帯も少なくありません。今後もそのような世帯は増加するものと推測されます。これから先の時代を見据えたうえで、無線回線を使用しているタブレット端末への切り替えは需要が増すのではないのでしょうか。

また、管理画面はWeb上で確認するものであり、URLとパスワードの入力により、インターネット回線が接続されている環境下であれば、確認可能なものです。そのため、ケアマネジャーや親族等関係者に対して配布することにより、本会のみならず関係者も確認することが可能です。その際、個人情報の取り扱い規定などを個別に設けることが必須ですが、地域の見守りの輪を広げるという観点では、検討すべき事案です。これらの事案からも、既存の緊急通報システムと比較しても、タブレット端末がより汎用性を持ち、広く地域とつながることのできる媒体であることが分かると思います。関係者のみのネットワーク構築で完結させるのではなく、より広域的な関係性を築くためには、企業等との関わりも見過ぎてはならないと思います。直接的に個人と企業とを結びつけることには、顧客関係の構築が必要とされますが、タブレット端末における画面広告を活用することで、間接的な関わりを構築することは可能です。また、企業からの広告料を利用者負担に充当することで、利用者の金銭的負担を軽減することも可能です。企業の地域貢献、企業PRの面においても、一考の余地は十分存在すると思われれます。第I章において、本研究の最も大きなテーマは「新たな見守り体制の構築」であると述べました。しかしそれは全てを新しく、1から作りあげるものでなく、既存のネットワークをつなぎ合わせ、少し手を加えることで作りだせるものであり、本事業においてそれがタブレット端末です。元来、社協は幅広いネットワークを活用した事業展開を図っており、そのネットワークを更に活用し、きめを細かくすることで、個々に応じた支援を行わなければなりません。

本事業を進めるにおいて課題事項として見られたものとして、まず1点目は、無線回線を使用しているうえでのネットワーク不良及び誤操作による機械不良の個別対応です。ネットワーク不良によって通信が途切れた場合、管理画面には故障の疑いとして情報が届きます。タブレット端末等に触れる機会の多い人物にとっては数秒で完了できる修復であっても、高齢者にとってはそれが難しいです。結果とし

て、本会職員による個別対応で現在は修復作業を行っていますが、今後台数の増加を見込む場合、個別対応の量も増えていくため、対応が困難になってくる事案も想定されます。そのような事案を防ぐために、町内会や民生委員・児童委員、ケアマネジャー、利用者へ簡単な修復方法の伝達など策を講じる必要があります。

次に、経費の問題です。本事業においては、モニター協力によるモデル事業として実施しており、調査への協力をいただくモニターについては、利用料免除を行い、本会負担経費については、吉田・飯塚・長瀬基金の助成金を補填しました。実費としては、約2,000円の通信料が発生しており、1人あたり年額24,000円経費が発生していることとなります。利用者に通信料の負担を求め、端末本体に係る料金を本会で負担としたとしても、今後台数を増やしていくことを考慮した際、本会への会費・寄付金、共同募金の配分金では、これからますます多様化していく課題等に対応する事業等の展開を図ることを想定した場合、いずれ限界を迎えます。その際、総合事業の一部等としての事業展開による行政からの補助金も検討していかなければなりません。そのためには、行政に本事業におけるシステム構築や地域の負担軽減の必要性、既存の緊急通報システムに代わるものとしての代替性等を訴えていかなければなりません。今後ますます高齢化が進行し、日頃からの安否確認に対する需要が高まり続けるとともに実践者の負担過多となっていく情勢にとって、実践者が活動を継続しやすくなるための仕組みづくりや環境づくりを本会としては今後も続けていかなければなりません。

意見の中にある「なくて困るものではないが、あれば安心できる」という意見は、福祉全般に通ずるものです。福祉という概念が存在する以前、人々が頼るものは親類と近隣のみでした。互いに支え合うことが当たり前だった時代は、改まって福祉という概念が存在しなくとも、日常生活そのものが現代でいう福祉活動と直結していたのです。時代が変わり、介護保険制度が始まり、ICTの普及など個人を取り巻く環境が整備されていく一方、近隣に頼らずとも生活できてしまう世の中となってしまいました。介護保険財政圧迫に伴う制度改正により、国はこれからの時代に対して、昔のような近隣のつながりをより求めてきています。しかし、サービスや環境が充実している中での生活が長かった地域において、全て昔に戻ることは不可能です。しかし、異なる手法によるアプローチやシステムにより、互助体制を再構築することは可能です。だからこそ、今の時代に即した新しい体制が必要なのであり、そのために本会は、より一層地域の声に耳を傾けていかなければなりません。そこに課題解決のヒントは間違いなく存在します。地域とともに歩む社協の意義と役割が、今問い直されているのです。

#### 注・引用文献

- 1) 総務省情報通信政策研究所ほか：平成26年情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000357568.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000357568.pdf)：平成28年12月22日アクセス

---

## ◎北海道における地域福祉活動の実践

- 1 北海道におけるコミュニケーション支援の現状と課題  
NPO 法人 iCare ほっかいどう 事務局 佐藤美由紀
  - 2 北海道における災害ボランティアセンターの対応とこれから  
北海道社会福祉協議会 地域福祉部長 小原 規史
  - 3 地域課題の解消の決め手は住民参加型共生社会の実現  
～ふれあい食堂いこいの実践から～  
社会福祉法人函館緑花会 理事長 坂本 徳廣
  - 4 家庭の貧困 北海道・札幌市における「子どもの生活実態調査」  
北海道大学大学院 教育学研究院 准教授 鳥山まどか
  - 5 鷹栖町社会福祉協議会きたの de 寺子屋たかす de 寺子屋の活動  
鷹栖町社会福祉協議会 事務局長 梅澤 美幸
  - 6 福祉施設と企業の連携で広がる共生社会—農福連携の事例から学ぶ  
①ふれあいきのこ村における「農業+福祉=ノウフク」の取り組み  
はるにれの里ふれあいきのこ村 所長 池田 秀敏  
②株式会社 夕張ツムラの取り組み  
株式会社 夕張ツムラ代表取締役 社長 星 洋
  - 7 民生委員制度100年と道民児連のこれから  
北海道民生委員児童委員連盟 事務局長 菖蒲 信也
-



## 北海道におけるコミュニケーション支援の現状と課題

NPO 法人 iCare ほっかいどう 事務局 佐藤美由紀

NPO 法人 iCare ほっかいどうは、ALS などの神経難病や重度障害により、手足を動かさず、声を出すことができない方々のパソコン（意思伝達装置）等を使ったコミュニケーション方法の支援を目的に活動する民間非営利の団体です。患者さんやご家族、そして支援者の方たちからの相談を受けて、札幌を中心に、道内を駆け回っています。

平成28年5月には、医療的ケアのある子どもたちのための放課後デイばおばぶを設立。放課後になると可愛い子ども達が送迎車に乗ってばおばぶにやってきます。通って来る子ども達の多くは気管切開をしているため、声を出すことが難しいのですが、元気100倍にしてくれる可愛い笑顔で、今日も職員たちの笑い声が絶えません。

NPO 法人 iCare ほっかいどうの原点は、平成12年に出来た NPO 法人札幌チャレンジドという団体です。障害の種別は問わず、障害のある人にパソコンやインターネットなどの技術習得を支援し、社会参加や就労を支援している団体で、代表の杉山も私も、その創立メンバーでした。設立して間もなく、スイッチメーカーの S 氏に出会い、声を出すことが出来なくなり意思伝達装置を使わなければコミュニケーションが取れない ALS の患者さんの生活を目の当たりにしていた自分たちに出来る事が無いかと思い、「重度障害者支援」という部門を作って、患者さんのパソコンの操作支援ボランティア活動をスタートさせました。

札幌チャレンジドで2002年から本格的に始めた重度支援活動は、「操作支援ボランティア時代（平成16年～）」「新人業者時代（平成18年10月～）」「意思伝導のためのネットワーク形成時代（平成20年～平成24年3月）」に分けることができますが、どの時期も、そして現在も共通しているのは、「意思伝達ができずに困っている人の力になりたい」という強い思いです。

操作支援ボランティアの時には、メーカーさんや当時の難病連さん、業者さんに、販売した患者さん

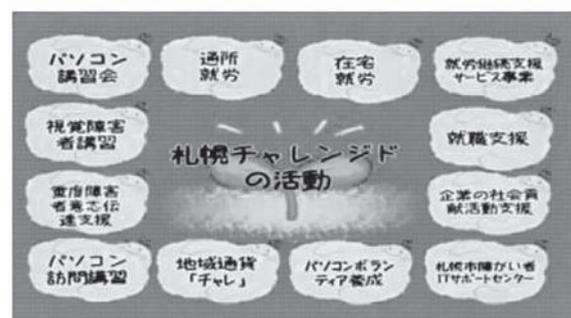


↑「意思伝達装置伝の心」  
を足のスイッチで操作する患者さん



↑「一緒にね文化祭」でフリーソフトハーティ  
ラダーを使ってスイッチで演奏する子どもたち

### 札幌チャレンジドの主な活動



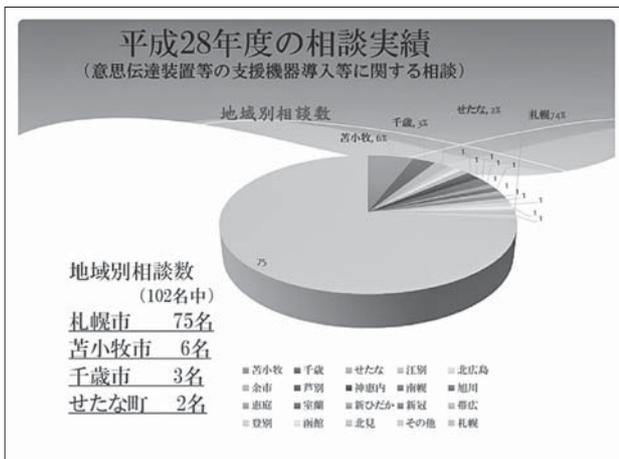
を紹介していただき、民間の助成金をもらっては、8回から14回の無償訪問を続けていました。患者さんやご家族からは感謝していただきましたが、まだ意思伝達装置を導入している患者さんも少なかったこと、意思伝達装置を知っている医療者が少なかったこともあり、多くの病院は訪問しても、「意思伝達装置もボランティアも、この患者さんには使えないので・・・」と言われ、せっかく給付になった機器は棚にしまわれていました。

それでもその当時の患者さんには、自分たちのようなボランティアが必要と思い、助成金が当たる年も当らない年もある中で活動を続けていたのですが、ボランティア活動を進める上で決定的に困るのは患者さんの情報が入ってこないという事です。訪問している患者さんの身体的情報や、それまでどのような生活をしていたか、どんなことが好きなのかといった生活環境など、コミュニケーションを支える上で知りたい情報を全く得ることができなかつたため、患者さんに合ったサポートが出来ないと思い、業者になることを決断し、札幌市や道内の市町村の業者になりました。業者になって心に決めていた誓いは、「自分たちにできる最大限のことを患者さんのために全うする」ということでした。その頃関わった患者さんや家族の事は今でも忘れません。業者になった頃から札幌市以外の地方の保健所などからの相談も少しずつ増え、今度は仕入れ価格と販売価格の差益を投入し、活動を続ける事を目指します。

業者になって、情報は入るようになりましたが、情報は入るだけではなく、交換できる相手がいてこそ生きます。もっと外に手を伸ばして繋がっていかうと思った時に、道の委託機関である難病医療ネットワークさんに出会い、道の保健所の保健師さんとのネットワークも構築できました。意思伝達支援についての講演の依頼を最初にいただいたのは道外の大学でした。やはりその当時はまだ道内よりも道外の方がコミュニケーション支援に対する意識が進んでいたのだと思います。

それから数年後、12年間お世話になった札幌チャレンジドを出て、意思伝達支援活動を専門に行うNPO 法人 iCare ほっかいどうを立ち上げ、現在に至ります。

NPO 法人 iCare ほっかいどう意思伝達装置等の支援機器導入に関する相談 - 平成28年度 -



< 地域別相談数 >



< 疾患別相談数 >

現在、iCare ほっかいどうでは、毎年100名前後の患者さんからの相談を受けて訪問を行い、意思伝達装置の導入に関わる相談や入力装置の検討などの支援活動を行っています。地域別では札幌市内が約7割、札幌を除く道内が約3割です。疾患別ではALSの患者さんからが6、7割、重度脳性麻痺やALS以外の神経難病の患者さんからの相談も多いです。

iCare ほっかいどうは平成24年5月、大きな北海道を舞台に、意思伝達支援を専門に行う NPO 団体として設立されました。前団体から通算して、業者になってから既に、12年ほどになりますが、課題は山積みです。けれど、その課題は実は10年前と大きく変わっていないことに気が付き、愕然としました。それは人、物（機器）、お金、制度の4つです。平成20年から21年に全国の支援団体や企業が仙台市に集まり、意思伝達装置導入の支援における問題点について話し合った事がありましたが、その時も全国から同じ課題が上がり、解決の糸口は見つけられませんでした。

2. 補装具重度障害者用意思伝達装置  
…伝の心、レッツチャット等

「特定疾患対象者は特定疾患医療受給者証の写しと医師の意見書で代替することが可能」で、ALSの場合は手帳の有無や記載事項に関わらず申請対象とされている(国)

道内では「コミュニケーションがとれず上下肢が使えない状態」という記載が求められる。それ以外の障害については、上肢1級、下肢1級、音声言語の3級の手帳が必須

3. 特例補装具意思伝達装置…視線入力装置など  
どの入力装置も使用できないと判定を受けたとき  
miyasuku(みやすく)、OrihimeEyeなど

より良い支援をしようと思えば、支援のために動ける人や新しい機器も必要ですが、お金はない。意思伝達装置は、対象となる患者さんには補装具として機器が支給されますが、支援する人には補助は出ません。交通費の補助もないので、大きな北海道で活動が続けるのは本当に大変です。これは制度を変えるしかないと呼びつつ10年。来年度から制度が大きく変わります。補装具として支給されてきた意思伝達装置の本体が4月からレンタルに代わります。これにより患者さんや事業所、支援する人たちの動きがどのように変わっていく

のか、2月中旬の現段階では残念ながら、まだ情報がほとんどありません。

それでは意思伝達装置を使う側の話をしましょう。機器に関する話では、平成28年10月から補装具制度の基準内（45万）に収まる視線入力機器が次々と登場し、北海道内（札幌市を含む）では神経難病の患者さん等を中心に miyasukuEyeConSW（ミヤスクアイコンエスダブリュ）の導入が一気に進みました。特例補装具ですが、これまで視線入力と言えばマイトビー（139万円）しか選択肢がなく、導入のハードルは一気に下がり、視線入力機器が身近なものになりました。



↑「miyasukuEyeConSW  
(ミヤスクアイコンエスダブリュ)

口文字(くちもじ)

平成29年12月より札幌市のコミュニケーション条例に追加となった

ローテク電源不要、口文字は道具のいらぬコミュニケーション方法  
この1、2年、ALS患者さんとヘルパーさんが習得される方が増えている

大切なのは伝えること、そしてそれを周囲が受け止めることです。そしてもっと大切なのは、伝える意欲を持ち続ける事、それを周りが失わせない事だと思います。やりた

いと思う気持ちがあれば、何でもできる。どこでも行ける。機器が苦手な人も、移動が多くて機器を持ち運べない人もいます。そんな方には透明文字盤や口文字など、電源を使わないローテクコミュニケーションもあります。これは相手の表情を見ながら出来るので信頼関係が深まりますし、今年度の途中から、札幌市のコミュニケーション条例のチラシにも掲載されています。



歩き難くなったら杖をつく。歩けなくなったら車いすを使う。飲み込む力が低下して食べる量が減ったと感じたら、口から食べる他に、胃ろうを付けて「不足した栄養分 +  $\alpha$ 」を補い、健康状態を維持します。胃ろうを付けても口から食べられますし、早い段階から医師と相談することも大切です。栄養を取ることはALSの方にとってはとても大事なのです。中には、夏のビアガーデンで、仲間と一緒に胃ろうからビールを楽しんでいる元気な方もいます。

「自分の声を残したい」という強い思いを持ったALS患者さんとの出会いから始まったラジオ番組もあります。番組開始から1年2か月経過した時に気管切開をして呼吸器を付けましたが、録音していた声を使って自分の声ソフト「ボイスター」を作成。視線入力 of 意思伝達装置と足のスイッチ、そしてボイスターを使いながら、今も現役でパーソナリティーを続けています。

意思伝達装置（コミュニケーション機器）は導入したら終わりではなくそこが始まりです。機器は道具であってすべてではありません。それを使ってどんな生活をしたいか、少し先の将来をイメージしておくことが大事です。

越えなければならない課題はたくさんありますが、点（ひとり）で支えるのではなく、面（多職種・たくさんの人）で支えられるよう、手を伸ばして、今こそ、繋がって行かなければなりません。



## 北海道における災害ボランティアセンターの対応とこれから

北海道社会福祉協議会 地域福祉部長 小原 規史

2016年8月から9月にかけて、本道に甚大な被害を及ぼした大雨等災害発生では、2000年の有珠山噴火以来となる、大規模な災害ボランティア活動が道内で展開された。特に被害の大きかった南富良野町、清水町、新得町、芽室町においては、町社会福祉協議会（以下、町社協）が中心となって「災害ボランティアセンター」が設置され、ボランティアと被災者ニーズをつなぐ大きな使命のもと、被災地の復旧には無くてはならない重要な役割を担った。

一方で、北海道社会福祉協議会（以下、道社協）では、「北海道社会福祉協議会災害救援行動指針」（以下、災害救援行動指針）に従い、初動から継続的に災害ボランティアセンターのバックアップにあたったが、災害ボランティア活動に関する経験やノウハウが十分でなかったことから、災害ボランティアセンターを直接運営する町社協と共に課題を抱えながらの運営だったのは事実である。

本書では、今般の災害ボランティア活動を振り返りながら、道の災害検証委員会報告での提言を受け、2017年4月に道社協に設置した、常設型の災害ボランティアセンターである「北海道災害ボランティアセンター」について、その目的、取り組みを報告する。

### 北海道を襲った記録的な豪雨

2016年8月17日から23日の一週間、観測史上初めて、北海道に3つの台風（7号・11号・9号）が相次いで上陸し、さらに、その後の台風10号の通過による記録的な大雨により、全道各地で甚大な被害が発生した。

南富良野幾寅の空知川では堤防の決壊により、町役場がある市街地が浸水し、多くの住民が一時孤立した状況となり、消防や自衛隊による救助活動が行われた。また、帯広市では市内を流れる札内川の堤防決壊や橋の崩落などにより、道路や鉄道などの交通網が大きな被害を受けた。

これらの被害をはじめ、道内では88の河川において堤防決壊または氾濫が起り、床上・床下浸水の被害はおよそ1千2百戸以上の住家において確認されている。

さらに、電気・水道等のライフラインや農業・観光産業等にも深刻な被害が生じるなど、住民生活はもちろんだが、被災地の経済活動にも大きな影響を与えることになった。

### 災害ボランティアセンターとは

ここで、今般の災害ボランティアセンターの取り組みを報告する前に、災害復旧に重要な役割を果たすことが定着してきた「災害ボランティアセンター」とは、そもそも何を目的として運営されてきたのか、これまでの背景を整理する。

日本社会は古くから、近隣住民の助け合い文化”困った時はお互いさま”の精神が、地域で培われてきた。これは、現代社会においても同様であり、災害規模の大小あれども、災害対応には第一義的には近隣住民の助け合いが優先される。そこで、災害ボランティアセンターは近隣住民の助け合い等が災害により機能しないところを、ボランティアの力を借りて、復旧・復興に向けて被災者が自立・生活再建できるように支援することを目的としている。

さかのぼると、災害時に多くのボランティアが支援に携わる様になったのは、1991年の雲仙普賢岳噴火や1993年の北海道南西沖地震、1995年の阪神・淡路大震災、1997年のナホトカ号重油流出時の頃

からであり、特に、阪神・淡路大震災の時には、災害対策基本法が改正され、法律に初めて「ボランティア」という言葉が明記されたことから「ボランティア元年」と称され、被災地におけるボランティア活動が大きな役割を持つことが公的に認知されたものとされる。

そして、現在の様に被災地の社協に災害ボランティアセンターが設置され、そこを拠点にしてボランティアが活動する様になったのは、2004年の新潟県中越沖地震以降であり、被災地の自治体ごとに、地元の社協が中心となって災害ボランティアセンターを設置することが一般化されてきた。

記憶に新しい2011年の東日本大震災では、特に甚大な被害のあった岩手県、宮城県、福島県に延べ150万人以上（全国社会福祉協議会調べ）のボランティアが被災地入りしたとされ、被災直後の復旧支援から現在でも生活復興というステージ中でボランティアが活躍している。

一方で北海道に目を向けると、2000年の有珠山噴火時に、災害ボランティアセンターが初めて設置され、1万人近くのボランティアが被災地支援にあたった。

今年も日本各地で災害が発生し、災害ボランティアセンターが設置されたが、地域性、災害の種類・規模の違いに柔軟に対応しつつも、「地元主体」、「被災者中心」、「協働」の三原則を基本の考えとして、被災者からのニーズ（困りごと）とボランティア活動をつなぐほか、多くの調整が行われている。

### 被災地の災害ボランティアセンター立ち上げへ

今般の災害において、南富良野町、清水町、新得町、芽室町では早い段階から災害ボランティアセンターが立ち上がったものの、実際に運営にあたった町社協、その運営支援にあたった道社協は、災害ボランティア活動に対する十分なノウハウを持ち合わせていなかったことから、センターの立ち上げ時から運営全般に渡って常に課題を抱えていた。

中でも、災害発生直後には報道や関係機関からの情報収集や、被災地の状況を直接確認する”先遣隊”の情報等により、災害ボランティア体制の見込みを立てていかなければならない重要な役割があるものの、知り得た情報から今後を予測していくには道社協職員単独では経験則が不足していた。

このことから、道社協では被災地支援の実績を多数持ち合わせる災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）や全国社会福祉協議会（以下、全社協）へ支援協力を要請し、災害発生翌日には、道社協、支援P、全社協、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JV OAD）の4者において被災地での状況確認（先遣隊活動）をするなど、これら支援者の助言や速やかな対応等により災害支援体制の途に立つことができた。

なお、道社協にとってはこうした支援者からの助言に対して、理解することや決定することに時間を費やしたり、組織論として対応してしまう場面があるなど、経験不足からスピード感に付いていけない部分が多々あったのも事実である。

その後も支援Pなどの支援者からは、道社協への助言はもとより、被災地の災害ボランティアセンターを継続的に支援していただき、センターを運営する町社協にとっても、安心して災害ボランティアセンターを運営することが出来るようになっていった。

また、今般の災害ボランティア活動では泥だしなどの活動が予想され、スコップや一輪車、土嚢袋などの活動資機材が大量に必要となった。道内には、こうした活動資機材を大量にストックしているところはなく、さらに購入するには数量に限界があった。こうした物理的な問題に対して、JV OADのネットワークにおいて、新潟県で災害支援を行うNPO法人から大量のスコップや一輪車等の活動資機材の貸与・輸送について調整していただき、早い段階から被災地で大量の活動資機材を確保することが可能となった。

## 道内市町村社協の支援

こうした中、長期化する災害ボランティア活動を、被災地の社協職員だけで全てを担うことは、人数面、健康面から不可能であった。そこで、道社協では道内市町村社協に災害ボランティアセンターの運営支援を要請したところ、派遣開始から10月17日までの約1カ月半の間、道内61市町村社協から延べ767人の職員を派遣（うち、北海道社協延べ154人）することができ、まさに全道の市町村社協ネットワークを駆使しての被災地支援となった。

時期にもよるが各日4～6名程度（前後の移動を除いて4～5日程度の現地滞在）が派遣され、間が空かないよう道社協がシフト調整にあたった。派遣される職員は、直接ボランティア活動をするものではなく、ボランティアの受入れ、被災世帯のニーズ把握、ボランティアと被災世帯のマッチングなど、主に災害ボランティアセンターの運営者としての活動であった。

具体的な業務をあげると、被災者からの相談を受けるために、電話または被害のあった住宅に職員が直接出向くなどして、住民のニーズを確認する。その後、職員はニーズを把握した上で、安全確保等の面からボランティアによる活動が可能かどうか等の事前調査を実施する。

また、マッチングでは、被災された住民が必要としている支援と、活動をしたいというボランティアをつなぐなどの業務を行った。

このように、派遣された職員は被災地の人々、地理、地域事情を把握していないにも関わらず、多い日には100名を超えるボランティアの受入れ、ボランティアと被災者を繋ぐマッチング、住民や関係機関等からの問合せ対応など、派遣初日から前任者からの引継ぎのみで滞りなく運営にあたるなど、社協職員の災害ボランティア活動に対する順応力の高さが改めて証明された。

## 関係機関との連携

災害ボランティアセンターの運営は社協職員以外にも、多くの関係機関の支援に支えて頂き、活動が円滑なものになっていった。”ボランティア活動＝無償”というイメージがあるが、災害ボランティアセンターの運営には事務機器の確保、活動用の車両のリース、光熱水費等の経常経費が必要になってくる。こうした災害ボランティアセンターの運営経費を予め用意しているところは少なく、財源の確保が課題となってくるが、北海道共同募金会が実施する災害等準備金制度はこうした財政面での課題を解決するものとして、各災害ボランティアセンターと道社協では効果的に使用させていただいた。

その他にも、活動資機材は初動で新潟のNPO法人から貸与していただいたところだが、消耗品を始め、数量はまだまだ必要であった。日本青年会議所北海道地区協議会（JC）にあっては道社協と「災害時及び防災活動に関する相互協力協定」の締結を前提としていたことから、各災害ボランティアセンターでの物資（活動資機材）の調達、仕分け、輸送などを一手に担っていただけることになり、期間中安定的に活動資機材を確保できる環境となっていた。

なお、貸与してくれた活動資機材は今後の災害でも使用が可能であることから、JCが江別市内で保管しているが、道内広域のため輸送などの面で課題がある。

これらの内容は災害ボランティアセンターが設置された南富良野町、清水町、新得町、芽室町のものだが、同じく十勝管内の被災地である幕別町においては災害ボランティアセンターを設置せずに、町と連携しながら、通常の社協ボランティアセンター活動の中で、地元のボランティアを中心に復旧支援にあたった。災害ボランティア活動が、必ずしも”災害ボランティアセンター”設置をしなければならないということではなく、地元の支え合いで復旧に繋げていくケースとして念頭においておく必要がある。

## 災害ボランティアセンターの一日

今般の大雨等災害では、多くの家屋が浸水被害を受けたため、床下や側溝、庭先等の泥出しをはじめ、消毒作業や家財道具の搬出、写真洗浄作業など、多岐にわたる活動がボランティアによって行われた。

また、十勝管内の清水町と新得町では、被災後しばらくの間、断水が続いたため、給水活動にも多くのボランティアが支援にあたった。

ここで、災害ボランティアセンターでの一日の流れを確認していく。ボランティアの受け付けは当日の朝に行われる。(団体などで大勢の参加の場合、事前に連絡があることもある) その後は、災害ボランティアセンターのスタッフから活動にあたっての留意事項、主な作業内容などを伝えるオリエンテーションが行なわれ、活動地域ごとのグループ編成の後、グループ毎に活動場所へ向かう。近場であれば歩いていけるが、徒歩圏外の活動場所については社協が用意した車等に乗り合いで現地に向かうことが多い。

ボランティアは一旦活動場所に移動してしまうと、基本的には夕方まで災害ボランティアセンターまで戻ってこない。昼食や飲料水は自己責任で確保であるが、北海道とは言え熱中症・脱水症対策や、食べ物の腐敗など災害ボランティアセンターとしても最大限の配慮が必要であった。

災害ボランティアセンターのスタッフは日中、住民ニーズの把握や対応が中心となり、ボランティアが活動する日程などの調整業務に入る。また、課題を集約し、今後どうしていくか関係機関などと連絡調整を行うことも多かった。

現地での活動が終了し、災害ボランティアセンターに帰所してくると、泥などで汚れた活動資機材等を洗浄した上で返却し、当日の活動内容、住民からの要望や気が付いたことなどの報告を済ませボランティアの活動は終了となる。

その後、災害ボランティアセンターではスタッフを中心として一日の振り返りと、翌日のボランティア数の予測から活動場所の検討作業を行い、一日の流れが完了となる。

今回、災害ボランティアセンターが設置された4つの町では、およそ8,500人のボランティアが活動した。学生や高齢者、企業や団体など、幅広い年齢層の方々が参加し、なかには繰り返しボランティア活動に来られた方もいた。

また、公式ホームページやフェイスブックなどを活用して、被災地等に関する情報提供を随時行ったことにより、多くのボランティアが相互に連絡が取れるようになり一丸となって支援にあたることが感じられた。

## 常設型災害ボランティアセンターの設置

今般の災害について北海道では災害検証委員会を設置し、行政や防災関係機関がどのような災害対応をしたか、「ボランティア」を含め13の項目で検証を行った。この中でボランティアに関しては、概ね円滑に実施されたと評価されたが、市町村と災害ボランティアセンターで役割分担や認識共有が十分でなかったことや、平時からの災害ボランティアセンターの想定が不十分であったことなど課題として挙げられた。

また、この災害検証では、検証だけではなく次に災害がいつ発生するか知りえないことから、平時からの支援体制整備と関係団体とのネットワークづくり、人材育成が重要で、これを達成するために常設の窓口を設置することなどが提言されたところである。

道社協ではこの提言に対応すべく、平成29年4月に北海道の支援を受けて常設型の北海道災害ボランティアセンターを設置することとなり、平時の取り組みとしてネットワークづくり、人材育成に重点を置き取り組みを進めた。

さらに、被災地自らで災害ボランティアセンターを設置できるよう、考え方を示したマニュアルを作成し普及にあたった。このマニュアルは市町村名を埋め込めば完成できるような簡易なものではなく、市町村の実情を把握した上で作りこんでいくものであることから、何が足りないのか、どうすれば良いのかなど市町村自身も体制を確認しながら作成できるねらいがあった。

### **社協の使命としての災害ボランティアセンターへの対応**

道社協職員はこれまで全国各地での災害支援にあたってきた。直近では東日本大震災において、「北海道・東北ブロック道県・指定都市社会福祉協議会災害時の相互支援に関する協定」に基づき、岩手県宮古市災害ボランティアセンターの運営に長期に渡って関わっており、職員の多くは経験則がゼロではなかった。しかしながら、自らが被災の当事者県（道・町）になり、一から災害ボランティア体制を整備していくには、これまでの経験則を活かせるとは言えなかったのは事実である。

災害ボランティアセンターを社協が担う法的根拠はないが、日常的な活動が地域の関係者との協働、ボランティアを始めとした様々な活動団体との連携のもとに成り立っていることから、社協が災害ボランティアセンターを担う意義は高い。災害検証委員会の報告のとおり、災害は”まさか”である。

社協の使命、そして何時発生するか分からないあらゆる災害に向け、職員全員の災害体制への意識醸成がますます重要となってくる。

# 地域課題の解消の決め手は住民参加型共生社会の実現

## ～ふれあい食堂いこいの実践から～

社会福祉法人函館緑花会 理事長 坂本 徳廣

### はじめに

社会福祉法人改革論議が続く中、社会福祉法人函館緑花会では、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保」に向け2014年8月に公表された「社会保障制度改革国民会議報告書」及び介護報酬改定・法改正に係る「全国介護保険担当課長会議資料」を学び、今後の法人運営及び介護保険事業への対応について検討を行い、社会福祉法人の本旨を再確認するとともに、地域課題の把握と解決に向けた具体的取組として「ふれあい食堂いこい」を開設しました。本稿は、その足取りを記したものです。



## 1 社会保障制度に横たわる問題点

### (1) いわゆる2025年問題

団塊世代が75歳以上となり、「超高齢社会」《国民の3人に1人65歳以上・5人に1人が75歳以上》を迎え、医療介護のニーズもピークに向かう。また、2030年以降、若年層の減少は続き、2040年には全階層で人口が減少します。

### (2) 持続不能な財政赤字と社会保障制度

社会保障制度の機能強化と持続可能性の確保を図るうえで、社会保障費の増嵩に耐えうる安定財源の確保と財政健全化の同時達成が不可欠とされ、消費税増分の社会保障の安定財源化と年金、医療、介護、少子化の4分野での改革も急務とされました。さらに、介護保険分野については、「介護サービスの効率化・重点化、保険料負担の増大の抑制を図る」とされました。

\*2012年2月17日、社会保障・税一体改革大綱を閣議決定。(消費税を2014年4月に8%、2015年10月に10%へと、段階的に税率の引き上げを行う。消費税については、全て国民に還元し、社会保障(4経費)財源化する。(\*\*附則 第18条【景気弾力条項】が盛り込まれる。)

## 2 社会保障制度改革国民会議の設置とプログラム法

2013年6月、「社会保障と税の一体改革」の自公民三党合意が成立。改革の推進を審議する組織として2013年8月、社会保障制度改革国民会議が設置され、2014年8月には報告書が公表された。その報告を踏まえた「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律(プログラム法)」が、2013(平成25)年12月に成立しました。

## 3 社会保障制度の再構築と地域包括ケアシステム

高齢者の医療・介護をはじめ、多様で複雑なニーズ(軽度者への生活支援と介護予防、中重度者に対応できる介護・医療サービス)がピークを迎える中で、重度の介護状態になっても、自助と互助で支えられる住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう保険者である市

町村・都道府県には、地域の自主性や主体性に基  
づき、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包  
括的に確保されたサービス提供システム（地域包  
括ケアシステム）の構築が求められます。

#### 4 社会福祉法人改革と社会福祉法人の本旨の明文化

平成28年3月31日に成立した「社会福祉法等  
の一部を改正する法律」により、社会福祉法人は、

優れた「公益性」と「非営利性」を発揮し、国から委託を受けた特定の社会福祉事業の領域に留まること  
なく、国や多様な経営主体による取り組みでも対応できないあらゆる生活課題や福祉ニーズに総合的か  
つ専門的に即応することで、地域に暮らす方がたに期待されている役割を十分に果たし、制度の狭間にあ  
る方々に対して積極的に取り組むよう「経営組織のガバナンスの強化」、「事業運営の透明性の向上」、「財  
務規律の強化」、「地域における公益的な取組」をポイントに社会福祉法人制度の見直しが行われました。

社会福祉法人には、今般の制度見直しを契機としてその非営利性・公益性にふさわしい経営組織の構  
築、組織・事業の透明性向上、地域における公益的な取組、質の高い人材の確保・育成に一層積極的に  
取り組むことが求められています。（\*表1）



#### □ Flowerpot Model：植木鉢モデル

「医療・看護」、「介護」・「リハビリテーション」（葉）、  
生活支援(土)の総称＝「支援・サービス」となる。（右図）

表1

福祉ニーズの 多様化・複雑化	<ul style="list-style-type: none"> <li>○社会環境の変化に伴い、福祉ニーズが多様化・複雑化し、既存の制度（＝社会福祉事業）では十分に対応できない者*に対する支援の必要性が高まっている。（*生計困難者、独居高齢者、認知症高齢者）</li> <li>○これらニーズに対しては、多様な事業主体が各々の創意工夫により、それぞれが対応する必要がある。</li> </ul>
社会福祉法人の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>○社会福祉法人は、その本旨に従い、他の事業主体では対応が困難な福祉ニーズへの対応が求められる。</li> </ul>
社会福祉法人の本旨	<ul style="list-style-type: none"> <li>○社会福祉事業に係る福祉サービスの供給確保の中心的役割を果たすのではなく、既存の制度の対象とならないニーズに対応していくことを本旨とする法人（社会福祉法第24条の2） （経営の原則等） 第二十四条 2 社会福祉法人は、社会福祉事業及び第二十六条第一項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスを積極的に提供するように努めなければならない。</li> </ul>
本旨に基づく無料又は低額な料金により福祉サービスを提供する責務の新設	<ul style="list-style-type: none"> <li>○営利企業等では実施することが難しく、市場で安定的・継続的に供給されることが望めないサービスを提供すること、すなわち、既存の制度の対象とならないサービスを無料又は低額な料金により供給する事業の実施が求められる。</li> <li>○規制改革実施計画（閣議決定）においては、こうした社会福祉法人の在り方を徹底する観点から生計困難者に対する無料・低額の福祉サービスの提供などの社会貢献活動の実施の義務付けを求めている。 ⇒ 日常生活・社会生活上の支援を必要とする者に対して無料又は低額の料金により福祉サービスを提供することを社会福祉法人の責務として位置付け</li> </ul>

#### 5 地域包括ケアシステム下での（社福）函館緑花会の支援・介護予防・介護サービスへの考え方

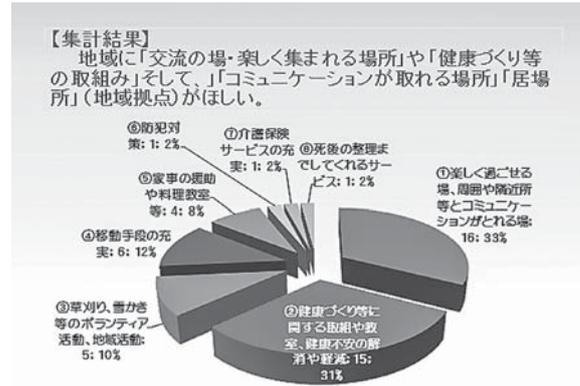
高齢者及び地域住民が、可能な限り住み慣れた街で最後まで尊厳をもって、互いに楽しみ、支え合っ  
て暮らし続けることができるよう、地域の交流の拠点となる場を提供し、地域の皆様が気軽に集い、語  
らい、新しい自分の発見や社会的役割の発見を通して生きがいをもって暮らしていけるよう取組むこと  
とします。

「函館緑花会 地域交流事業 事業計画」より

(1) 地域課題の実態把握調査の実施と集計結果（事前説明を実施、全員同意済み）

対象：北斗市委託事業生きがいデイ登録65名  
全員

方法：法人事業所幹部職員による面接調査を実施



(2) 社会や地域ニーズへの還元が求められる主な内容

- ① 地域住民のサロンや生涯学習会等地域交流促進の場の提供
- ② 生活困窮者に対する相談支援や社会参加活動
- ③ 子どもの生活・教育支援

「社会福祉法人の在り方等に関する検討会【平成26年6月】」より一部抜粋

6 ふれあい食堂いこい開設事業計画

(1) 基本方針

地域における高齢化の進展、独居高齢者や高齢者のみの世帯の増加、社会を支える子どもの減少という社会構造の中、地域包括ケアシステムの考え方や地域課題抽出アンケートの集計結果をもとに、この地域に暮らす高齢者や地域住民のニーズを踏まえ、可能な限り住み慣れた街で最後まで尊厳をもって自分らしく、互いに楽しみ、支えあって暮らし続けられるよう、地域で交流ができる憩いの場を提供し、人々が気軽に立ち寄り、語らい、くつろぎ、交流を図ることで、生きがいをもって暮らし、社会参加できるよう支援することとしました。\*定款に公益事業：「ふれあい食堂いこい」を追加

(2) 「ふれあい食堂いこい」のミッション

「ふれあい食堂いこい」には、コミレス（地域食堂）機能を付与し、次に掲げる目的が達成できる参加協働型の生活・コミュニティ支援拠点、延いては共生型福祉拠点をめざす。

- ① 地域の高齢者や住民が気軽に立ち寄り、食を通して語らい、交流を深め、地域の茶の間としての憩いの場を提供し、閉じこもり等を予防し、地域で支えあい、助け合う体制づくりを目指すこと。
- ② 食を通じた語らいや交流を通じて、抱えている課題やニーズに対して、相談を受け付け、必要となる支援サービスや介護保険サービスへ繋ぐこと。
- ③ 食を通じた交流と併せ、交流スペースで地域貢献サロン事業、健康教室、体操教室等の開催や町内会、老人クラブ等各種団体へスペースの貸出等地域の交流センターとして機能すること。

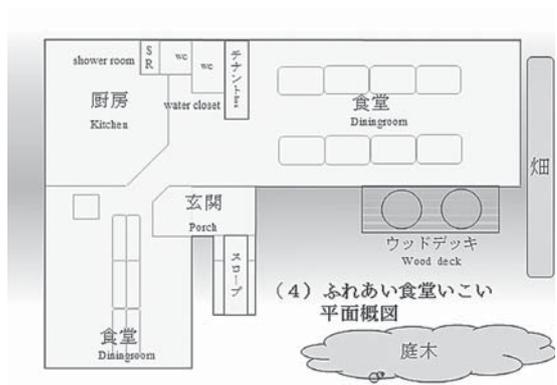
(3) 運営スタッフ

- ① 地域の生産者やボランティア、行政、町内会、老人クラブ、施設関係者等との連絡調整等を行う管理者（地域支え合い推進員）：介護支援専門員・社会福祉士（人件費は、社会貢献費と位置づける。）
- ② 参加協働型地域ボランティア（無償）⇒調理スタッフ2名、フロア・レジスタッフ1名

7 「ふれあい食堂いこい」の概要

- 建物：どこにでもある中古住宅改修（115㎡）
- 開設日：2015年2月18日

- 住 所：北斗市本郷2丁目31番16号
- 営業日・営業時間：平日10:00～15:00  
(お盆・年末／年始・祝祭日を除く、月～土)
  - ・お任せランチ：月・水・金(10:00～13:30)
  - ＊30食限定、300円、団体利用には応相談
  - ・コーヒー 1杯 100円(おかわり自由)



- 相 談：管理者がいる限りいつでも  
愚痴、困りごとの相談から各種制度利用の説明や関係機関等への紹介もを行います。

- 展示販売：個人の展示・販売スペース(テナントボックス 20区画 使用料無料)
- 生産活動：「25㎡ いこい畑」で、ネギ、イチゴ、枝豆、ジャガイモ、ブロッコリー生産育成、収穫には、子ども、障がい者、高齢者が参加し、交流イベントを開催します。
- 電話番号：0138-86-5963(イ・ミ・ハ ハ・ロー・ゴ・ク・ロー・サン)

## 8 活動実績と目標達成状況

### [課題1]

地域の高齢者や住民が気軽に立寄り、食を通して語らい、交流を深め、地域の茶の間としての憩いの場を提供し、閉じこもり等を予防し、地域で支えあい、助け合う体制づくりを目指す。

「ふれあい食堂いこい」がある北斗市大野地区(日常生活圏域)の人口10,357人(北斗市人口46,887人、世帯数22,145世帯 H29.9.1住民基本台帳)を擁する地域において、来客者が年平均5,415人、ランチ提供数が年平均3,690食、(1食300円の低廉価格)調理ボランティア登録数が年平均27人となっております。



また、来客者は子ども、障がい者、高齢者、各種団体、個人、行政関係者、福祉関係者等多岐にわたり、社会的支援を必要とする方々も気兼ねなく利用ができ、まさに、自助と互助が相互に機能し、活動をとおり互助が醸成されております。

### [課題2]

食を通じた語らいや交流を通じて、抱えている課題やニーズに対して、相談を受け付け、必要となる支援サービスや介護保険サービスへ繋ぐ。

管理者には、社会福祉士を配置、食堂の運営全般及び総合相談窓口として機能し、まさに、地域支え合い推進員として活躍しており、障がい児・者の家庭療育での悩みや独居高齢者への架空請求メールへの対応、介護事業所説明会、北海道教育大学函館校の学生との参加共働事業として、地域の孤立した子どもを交え



春・夏・冬休みに学習会を開催しての学習支援、子ども、障がい児・者、高齢者、地域ママさんの日常的に起こる不安等への相談支援を展開しており、機能は、十分発揮されております。



### [課題3]

食を通じた交流と併せ、交流スペースで地域貢献サロン事業、健康教室、体操教室等の開催や町内会、老人クラブ等各種団体へスペースの貸出等地域の交流センターとして機能させる。

北斗市社協の参加共働事業として「ふまねっと」、「コグニサイズ」の実施や「社会参加」と「創造活動」を実現し、生活意欲の向上をめざす「社会貢献介護予防地域サロン」の実施、北斗市総合事業（通所型サービスB型）を毎週金曜日に開催、健康教室「いこい体操」を実施するほか、大野農業高校生活科食育班、北斗市食改善協議会による特別営業も実施しております。

## 9 社会福祉法人に輝きを再び

超高齢社会の到来は、未だかつて誰も経験のない領域への挑戦であり、対応できる唯一の手立ては、個々の社会福祉法人が、関わる生活圏域で本旨である地域課題を見出し、生活者自らが参加と活動をおし、自らの3つの生活機能レベル①「心身機能・構造」：心身の働き、②「活動」：生活行為、③「参加」：家庭・社会への関与・役割のすべてがすべてと影響、相互作用に導くネットワーク(結び目づくり)で自助と互助で繋がる住民参加型共生社会を実現することではないだろうか。



この大事業に挑戦する社会福祉法人に輝きを再び。

# 家庭の貧困 北海道・札幌市における「子どもの生活実態調査」

北海道大学大学院 教育学研究院 准教授 鳥山まどか

## 1. 「子どもの生活実態調査」の実施

### (1) 調査の背景

2016年<sup>i</sup>に、札幌市と北海道で「子どもの生活実態調査」が実施されました。北海道調査は北海道大学大学院教育学研究院「子どもの生活実態調査」研究班<sup>ii</sup>と北海道が共同で実施し、札幌市調査は札幌市が実施（研究班が協力）したものです。

2013年に「子どもの貧困対策推進に関する法律」が制定され、翌2014年には「子供の貧困対策に関する大綱」が策定されました。この大綱の中に、自治体による「子どもの貧困」に関する計画の策定が記載され、その前提としての、実態把握のための調査が各自治体で実施されています。札幌市調査も「札幌市子どもの貧困対策計画」策定の基礎資料とされています。一方、北海道調査は科研費「子どもの貧困に関する総合的研究（代表 松本伊智朗）」による研究事業の一部として行われました。1992年と2001年にも北海道内の子育て家族を対象とした実態調査がなされています<sup>iii</sup>。

### (2) 調査方法

調査の対象は、2歳児（札幌のみ）・5歳児（札幌のみ）・小2の保護者、小5・中2・高2の子どもとその保護者、20・24歳の人（札幌のみ）です。調査票の配布と回収は、小2・小5・中2・高2は学校を通して行いました。札幌市調査の5歳児は、保育所・幼稚園を通して配布と回収を行いました。また、札幌市調査の2歳児、20・24歳は住民基本台帳から抽出・郵送で配布し、郵送又はWEB入力で回収しました。小5・中2・高2は、子どもと保護者がそれぞれの調査票に回答、封入した後、子ども票（封筒）と保護者票（封筒）をあわせて提出いただく形をとることで、保護者の情報と子どもの情報をあわせた分析が可能となるようにしています。回収数および回収率は表1の通りです。

北海道調査と札幌市調査でほぼ同一の調査票を用いています。調査の内容は、子ども調査では健康状態、生活習慣、学習、人とのつながり、自己肯定感など、保護者調査では健康状態、就労状況、収入、学歴、暮らし向き、制度利用などです。

表1 回収数と回収率

	札幌市調査		北海道調査	
	保護者	子ども	保護者	子ども
2歳児	1,389 (55.6%)	—	2017年実施	—
5歳児	819 (64.3%)	—	2017年実施	—
小2	1,129 (78.8%)	—	2,261 (82.1%)	—
小5	989 (69.4%)	984 (69.0%)	2,180 (79.0%)	2,186 (79.2%)
中2	621 (43.6%)	614 (43.1%)	2,148 (71.9%)	2,151 (72.0%)
高2	900 (74.4%)	903 (74.6%)	1,852 (75.9%)	1,882 (77.1%)
20・24歳	—	662 (22.1%)	—	—

調査結果の一部は、リーフレット「北海道・札幌市の子どもと家族の生活—子どもの貧困対策を考えるために」（2018年2月発行、発行者：北海道大学大学院教育学研究院「子どもの生活実態調査」研究班・

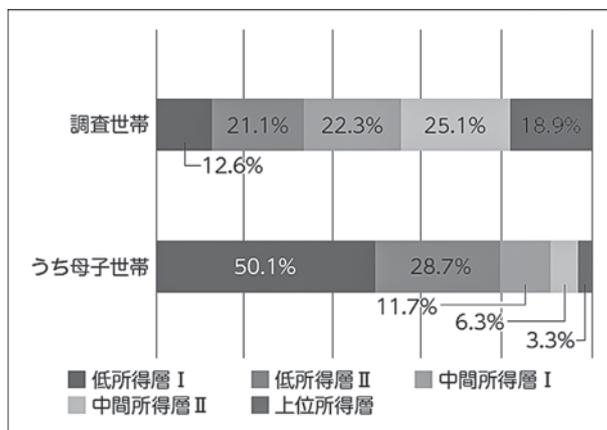
北海道保健福祉部子ども未来推進局子ども子育て支援課・札幌市子ども育成部子どもの権利推進課)<sup>iv</sup>に掲載されています(以下、「北海道・札幌市の子どもと家族の生活」リーフレット)。

本稿の「3. 子どもと家族の生活への所得の影響」で、このリーフレットに記載されている調査結果(北海道と札幌市の小2・小5・中2・高2の結果)の一部を紹介します。

## 2. 子どもの貧困の測定<sup>v</sup>

貧困の定義にはいくつかありますが、広く受け入れられているものとして「社会生活を送るための「必要」を充たすための資源が不足・欠如」という考え方があります。現代社会においては多くの場合、「お金で買う」という方法で「必要」が充足されるため、「お金がない」ことが貧困の核となります。貧困は、生活上の制約や大変さなどの形で、個別に、質的に経験されるものです。この質的な経験を量に置き換え、集合的に理解する作業(貧困の測定)には、いくつかの方法があり、複数の方法を用いた議論が重要であるとされます。

以下で用いる「相対的貧困線」は、厚生労働省が貧困率の推計を行う際に用いている基準です。「子どもの生活実態調査」の分析では、国民生活基礎調査(平成28年)における等価可処分所得(1人当たり手取り収入)の中央値の2分の1の金額を「相対的貧困線」としています。調査世帯の所得(可処分所得の推計値)が相対的貧困線の何倍であるかに基づいて、調査世帯を5つの所得階層に区分し、分析を行っています。所得の低い方から順に、「低所得層Ⅰ(低Ⅰ)」=所得が相対的貧困線の1.0倍未満の世帯、「低所得層Ⅱ(低Ⅱ)」=1.0~1.4倍未満、「中間所得層Ⅰ(中間Ⅰ)」=1.4~1.8倍未満、「中間所得層Ⅱ(中間Ⅱ)」=1.8~2.5倍未満、「上位所得層(上位)」=2.5倍以上です。調査世帯の所得階層分布は図1の通りです。



出所:「北海道・札幌市の子どもと家族の生活」リーフレット

図1 所得階層(相対的貧困線比)の分布

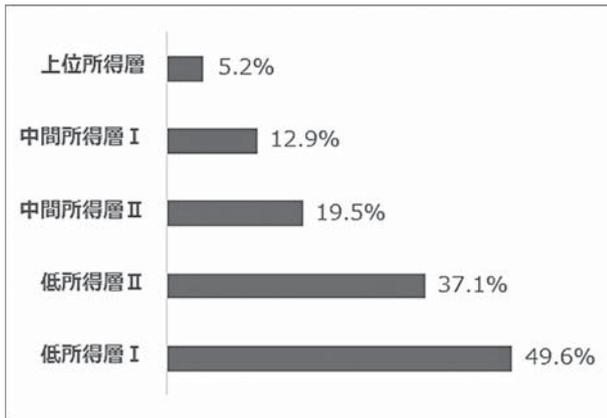
## 3. 子どもと家族の生活への所得の影響

### (1) 家計

所得の低い世帯ほど、家計上の問題や困難のある世帯が多い傾向にあります(赤字である、滞納がある、借金があるなど)。ここでは、一例として、貯金の状況について見てみます。図2の通り、所得が低いほど、「貯金なし」である世帯が多くなります。さらに、上位所得層を除き、子どもの学年が高くなるほど「貯金なし」世帯の割合が高い傾向もあります。子どもが大きくなるほどに、子育てにかかる費用も高くなることを反映した結果であり、このことが子どもの高卒後の進路にも影響することが考えられます。

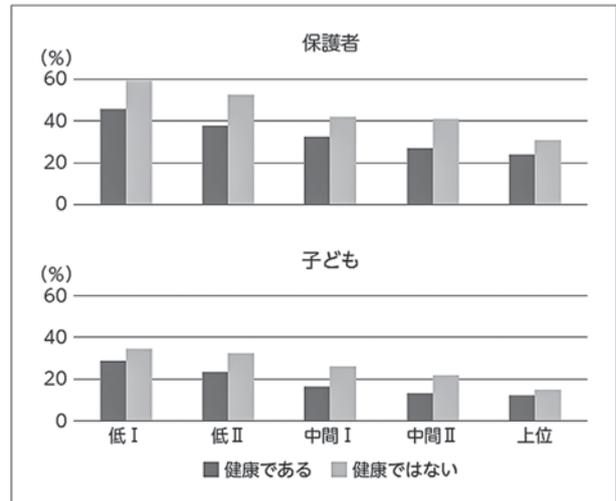
## (2) 健康

世帯の経済状況は、保護者と子どもの心身の状況にも影響を与えています。さらに、所得が低いほど、必要な医療受診を控える傾向もあります(図3)。この、医療受診を控える傾向は、保護者が「健康ではない」と回答した世帯の方がより高くなっています。また、所得が低いほど、医療受診を控える理由として経済的理由が多くなっています。これらの傾向は、保護者と子どものいずれにもみられますが、子どもの方が全体的に低く、子どもの受診を優先しているといえます。



出所：「北海道・札幌市の子どもと家族の生活」リーフレット

図2 「貯金なし」世帯

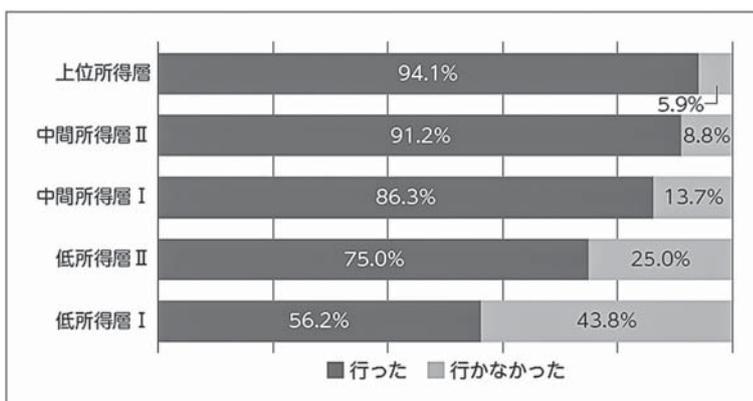


出所：「北海道・札幌市の子どもと家族の生活」リーフレット

図3 必要な受診を控えたことがある

## (3) 子どもの生活

子どもの生活や学びにおいても、所得の影響がみられます。ここでは、親子での旅行やキャンプについてみます(図4)。調査では、子どもの持ち物についても確認していますが、自転車や勉強机などの所有率は、所得階層の差は大きくありません。一方、旅行やキャンプというのは、そこにかけられるお金がどの程度あるかだけでなく、出かけるための時間や手段のような資源も必要になります。こうした、より多くの資源を必要とする事柄で、特に所得による違いが大きい結果となっています。



出所：「北海道・札幌市の子どもと家族の生活」リーフレット

図4 過去1年間で親子そろって旅行やキャンプに行ったか(小2)

## (4) 社会関係

人付き合い、相談相手や頼れる人、社会制度の利用についても、所得による違いがみられます。ここでは、相談相手や頼れる人についての結果をみます(表2)。所得が低いほど、相談できる人や頼れる

人がいない中で子育てをしている人が多くなっています。助けがないことと、所得が低いことが重なることで、子育ての大変さや難しさはより大きなものとなることが推察されます。

表2 相談相手や頼れる人が「いない」と回答した割合

(単位：%)

	低Ⅰ	低Ⅱ	中間Ⅰ	中間Ⅱ	上位
子どもについての悩みや困りごとの相談をする人	6.0	3.2	1.8	1.9	1.4
自分の悩みや困りごとを相談する人	10.0	7.8	4.9	3.9	3.4
親の入院等のさい、子どもの面倒をみてくれる人	17.4	13.7	11.1	10.2	9.8

出所：「北海道・札幌市の子どもと家族の生活」リーフレット

#### 4. おわりに

厚生労働省が公表している貧困率の推計にもとづいて、「日本の子どもの〇人に1人が貧困である」という言い方がなされることがあります。このときの「1人」は、所得が相対的貧困線を下回る世帯で暮らす子どもということです。ここで気をつけなければならないのは、この「1人」のみが困難を抱え、残りの子どもはそうした困難は全くないという意味ではないということです。

本稿の所得階層区分で、相対的貧困線を下回るのは「低所得層Ⅰ」のみです。しかし、調査結果からは、相対的貧困線を上回る「低所得層Ⅱ」も一定の高さで困難が生じる可能性があること、その可能性は所得が高くなるにつれて徐々に低くなること、「上位所得層」で困難が生じる可能性はかなり低いもののゼロではないことが確認できます。

したがって、子どもの貧困の問題に取り組むためには、貧困線を下回る子どもや家族を対象とした制度や支援のみでは限界があります。たとえば保健・医療や教育といった、すべての子どもと家族を対象にした普遍的な制度や支援を整えていくことも必要です。また、日本は、子育てや教育に関する家族による負担（金銭、時間、人手など）が特に大きい社会です。この負担を軽減する社会のあり方や仕組みを考える視点も重要です。

<sup>i</sup> 北海道の2歳児調査と5歳児調査は2017年に実施。

<sup>ii</sup> 「子どもの貧困実態調査」研究班：松本伊智朗、上山浩次郎、大谷和大、加藤弘通、川田学、関あゆみ、鳥山まどか（以上、北海道大学）、大澤真平（札幌学院大学）。

<sup>iii</sup> 1992年実施の調査は、青木紀・杉村宏・松本伊智朗・野崎哲也（1993）『現代社会の子育てと社会階層—北海道子どもの生活環境調査から（教育福祉研究第2号）』、2001年実施の調査は財団法人北海道民生委員児童委員連盟（2002）『子どもの未来を創る基本調査報告書』および小西祐馬（2004）「調査報告：子どもの生活と社会階層—北海道子どもの生活環境調査」『教育福祉研究』第10（2）号を参照されたい。

<sup>iv</sup> リーフレット（パンフレット）は、北海道のホームページからダウンロード可能（<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/kms/kodomonohinkon/tyousa2.htm>）。

<sup>v</sup> 松本伊智朗（2016）「相対的貧困という考え方」「貧困率とは何か」松本他編著『子どもの貧困ハンドブック』かもがわ出版。

# 鷹栖町社会福祉協議会

## きたのde寺子屋たかすde寺子屋の活動

鷹栖町社会福祉協議会 事務局長 梅澤 美幸

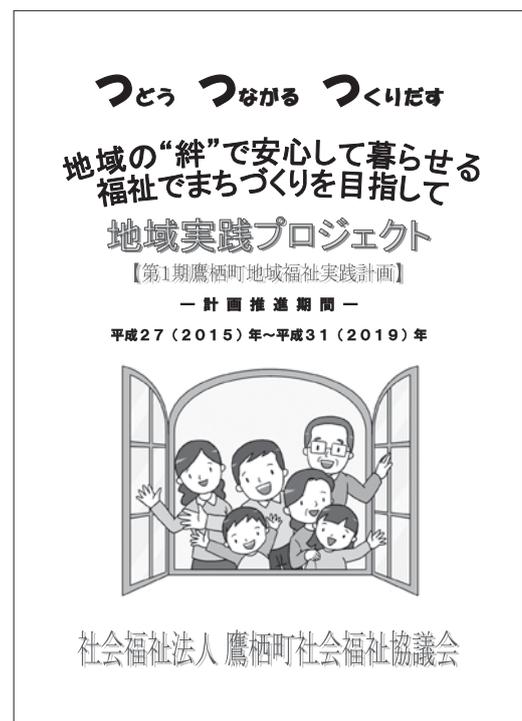
### 活動のキッカケは住民座談会

鷹栖町社会福祉協議会は、平成26年度に第1期鷹栖町地域福祉実践計画を策定しています。策定に欠かせない全世帯を対象に行ったアンケート調査（平成25年3月実施）では、2,585世帯中2,102世帯（回収率81.3%）から回答が得られ、住民の願いである『いつまでも住み続けられるまち』を阻む324もの個別課題が明らかになります。これらの課題は、誰もがいずれ抱える可能性のある課題であり、解決策を見出さなければこのまちに住み続けられなくなります。

まちづくりの主役は住民一人ひとりであり、地域の問題は自分の問題、他人ごとにならない地域づくりを目指して、住民が地域に関心を持って出来ることで関われる体制を構築するために、アンケート結果に基づき平成25年9月から5ヶ月間、17箇所で住民座談会を開催し、328名の参加者が課題解決に向け話し合います。

新興住宅街の地域やその周りの地域で行われた住民座談会では、子どもが進学でいなくなると町内会との関わりが疎遠になる、子どもがいないと学校へは敷居が高くて入りづらい、子どもの成長を地域全体で見守りたいなど子どもに関する意見が多く出され、子どもたちのために自分の出来ることで役に立つ場づくりが動き出します。

時を同じくして、子どもたちが家庭学習の習慣を身に付けるために、学校と家庭だけではなく地域にも協力を求めたいと、小学校の校長先生から相談を受けます。そのことが、『きたのde寺子屋』を誕生させる一番大きな要因となります。



第1期鷹栖町地域福祉実践計画

### 社協 Presents 地域+福祉施設+北野小学校のコラボ事業

住民座談会開催からわずか1ヵ月後の平成25年12月に、座談会参加者を中心に寺子屋サポート隊は結成されます。町内に小学校が2校ある中で、住民座談会でも話題に上がり、学校や児童の保護者からも会の設立を熱望された、北野小学校の学校区内にまずは活動の拠点を構えます。

拠点探しは社会福祉協議会の地域福祉コーディネーターが担い、社会福祉法人さつき会が運営する、小規模多機能ホーム“ぬくもりの家えん”内にある、地域交流スペース・介護予防拠点“ふれあい茶ろんてくてく”に構えることで、会場使用料が無料になるだけでなく、子どもたちと通所されている高齢者とのふれあい交流や、地域に開かれた施設づくりの一翼も担うことができます。

## 子どもをとおして人と人との“つながり”の再構築

きたの de 寺子屋の事業目的は、

- ①子どもをとおして人と人との“つながり”を再構築する
  - ②誰もが地域社会に貢献できる場を提供する
  - ③家庭学習の習慣が身に付くよう勉強の楽しさを教える
  - ④全ての子どもたちに等しく学びの場を提供する
- です。

子どもたちは、寺子屋で学習したい教科書や問題集を持参します。サポート隊は、子どもたちが自分で考え答えを導き出せるよう、考え方やヒントを教えながら見守ります。サポート隊も、当初は元教員つながりで構成されていましたが、スタッフ募集や地域資源を活かした連携で鷹栖高校や北海道教育大学旭川校とつなげることによって、スタッフの固定化や高齢化による存続の危機を未然に防ぎます。

そして、きたの de 寺子屋は勉強だけではなく、お茶体験・科学実験・べっこう飴づくり・豆まきなど、総合学習の場として地域の名人から子どもたちが教わる伝承活動もコーディネートし、子どもをとおして人と人がつながり始めています。



きたの de 寺子屋  
たかす de 寺子屋  
サポート隊大募集

報酬は…  
あなたを必要としてくれる子どもたちの笑顔!

ぷ・ら・す 商品券500円

共通

＜活動内容＞  
\*小学生に、無料で勉強を教える学習支援のお手伝いです。  
子どもが持参した学校の教科書や問題集に基づいて、わからない問題と一緒に考えたり、解き方を教えます。(いわゆる学習指導ではなく、勉強に向かうきっかけづくりや楽しさを感じてもらうことを重視したサポートをしていただきます。)  
\*事前の予習や準備は特に必要ありません。

＜対象＞  
\*高校生以上(学習塾講師や家庭教師などの経験は不問です。)  
\*子どもが好きな方、または子どもと触れ合いたい方、大歓迎です。  
\*1回につき、500円の商品券をお渡しいたします。

＜活動日時＞

--- きたの ---

\* 放課後 寺子屋 \*

第1・3月曜日 16:30~18:00  
【あつたかす北野サロンにて】  
→詳細が決まり次第随時案内致します。

\* 夏・冬休み 寺子屋 \*

日・にら 未定 9:00~12:00  
【ぬくもりの家えん 地域交流スペース  
ふれあい茶らん てくてくて】  
→詳細が決まり次第随時案内致します。

--- たかす ---

\* 放課後 寺子屋 \*

第2・4月曜日 16:30~18:00  
【なごみの家 交流スペースにて】  
→詳細が決まり次第随時案内致します。

\* 夏・冬休み 寺子屋 \*

日・にら 未定 9:30~11:00  
【なごみの家 交流スペースにて】  
→詳細が決まり次第随時案内致します。

【申込み・問い合わせ先】 鷹栖町社会福祉協議会 TEL 87-4451  
(担当: 中出)

### サポート隊募集チラシ



### きたの de 寺子屋参加実績 (H25 ~ H29)

	実施回数	子どもの数				スタッフの数					
		延べ参加者数	最大参加者数	最小参加者数	登録者数	延べ参加者数	最大参加者数	最小参加者数	登録者数	大学生	高校生
H25(冬)	4回	37	14	2	21	20	6	4	8	0	0
H25(春)	4回	56	19	9	21	17	5	3	6	0	0
小計	8回	93				37					
H26(夏)	5回	109	26	19	35	32	9	5	13	0	3
H26(冬)	10回	73	13	1	28	47	6	2	11	0	5
小計	15回	182				79					
H27(夏)	12回	172	31	4	52	76	7	4	11	1	6
H27(放課後①)	5回	110	27	19	35	17	4	3	11	0	0
H27(冬)	12回	143	19	5	37	81	9	4	11	1	3
H27(放課後②)	5回	71	18	7	24	28	7	5	12	0	0
小計	34回	496				202					
H28(放課後①)	4回	30	10	5	13	21	6	5	12	0	0
H28(夏)	12回	192	27	5	52	82	10	4	13	5	1
H28(放課後②)	8回	70	12	3	13	46	7	5	13	0	1
H28(冬)	10回	116	21	5	38	82	12	5	13	2	4
H28(放課後③)	4回	33	10	7	10	25	7	6	13	0	0
小計	38回	441				256					
H29(放課後①)	6回	37	8	4	12	34	7	4	13	0	0
H29(夏)	10回	125	15	9	37	89	12	6	13	7	3
H29(放課後②)	9回	62	14	4	14	58	7	5	13	0	0
H29(冬)	8回	84	15	3	26	71	12	6	13	9	0
小計	33回	308				252					
合計	128回	1,520				826					

## 寺子屋による相乗効果

寺子屋で勉強すると楽しいという、子どもたちのクチコミによって参加者が年々増加し、ついに平成27年度からは月2回の定期開催へと発展します。その頃、町内では買い物弱者対策として御用聴きサポーターによる買い物支援事業と、商業施設内に新設したサロンを地域住民が主体的に運営し始めます。次々とお店が町内から徹底していく中で、町内にお店を存続させるためには、経営者の努力だけではなく町民がお店に足を運ぶような仕掛けを、町民自らが行わなければならないという考えが生まれ出します。



寺子屋サポート隊は、1回の参加で500円の商品券（鷹栖町商工会発行で会員店舗でのみ使用可能）を得ます。謝金を循環させるだけでなく、開催日の拡大分を商業施設内のサロンでの開催にすることにより、寺子屋は原則、低学年は保護者の送迎としていることから、保護者は必然的に商業施設内に足を運びます。送迎ついでに買い物をしたり、店舗前に車が長く止まることで他の客への呼び水となるなど、きたの de 寺子屋は住民の購買力も高めています。

## 鷹栖地区にも寺子屋が誕生

平成28年1月、鷹栖小学校区内にも寺子屋を立ち上げたいという気運が高まり始めます。住民活動が長続きする秘訣は主体的に取り組む住民の存在であり、鷹栖地区にもようやく主体的な住民が現れたことから、鷹栖小学校と連携した取り組みが始まります。活動拠点は、社会福祉法人さつき会が運営する小規模多機能ホーム“鷹栖なごみの家”内にある、地域交流スペースを使用し、たかす de 寺子屋は、こどもとおとなの世代間交流の場づくりに重きを置き運営していきます。



～ こどもとおとなの世代間交流の場 ～

# 冬休み たかす de 寺子屋

この事業は、「平成29年度 大岡生活衛生事業団シニアボランティア活動」の協力を受けて実施しています。

地域のおどろが勉強をみてくれるよ( ) ☆  
おどろと一緒におどろの宿題に取り組みよう！

参加費は無料です

**\* とき \***

① 12/25 (月)

② 12/27 (水)

③ 1/9 (火)

④ 1/16 (火)

小学生対象だよ  
全年OK!

11時から  
レクリエーションタイム!

**\* じかん \*** 9:30～11:30

**\* 場所 \*** なごみの家 交流スペース  
(鷹栖町南1条1丁目)

**\* 持ち物 \*** 勉強したい教材、筆記用具  
必ず何冊かの勉強道具をもってきてね♪

\*\*\* 参加条件 \*\*\*

- ・ 社会福祉協議会へ事前の申し込み登録が必要となりますので、ご連絡ください。
- ・ 寺子屋へ来るまでの安全確保は、ご家族の方でお願い致します。
- ・ お休みする時は、事務局 (TEL: 87-4451) まで連絡をお願い致します。

裏面は「きたの de 寺子屋」の予定です！ どちらも参加可能ですので、ぜひご参加下さい！

(き・わ・と・め)

「たかす de 寺子屋」参加申込書

フリガナ \_\_\_\_\_

◎名前 \_\_\_\_\_ ※〇をつけて下さい

◎学年 ( 小学校 年生 ) \_\_\_\_\_ ◎参加希望日

◎保護者名 \_\_\_\_\_ ・ 12月25日

◎住所 \_\_\_\_\_ ・ 12月27日

◎電話 \_\_\_\_\_ ・ 1月9日

・ 1月16日

鷹栖町社会福祉協議会  
TEL/FAX: 87-4451  
(担当: 中出)

たかす de 寺子屋開催案内チラシ

更なる発展に向けて

さまざまな困難な中で、生活に困窮している人に包括的な支援を行う「生活困窮者自立支援制度」が平成27年4月から始まり、鷹栖町でも生活福祉相談センターが総合相談窓口となって、行政職員と社協職員が一緒に相談を受け付けます。人口7,000人余りの小さな町だからこそ、困窮している家庭の子どもたちだけが通う学習支援の場を設けるのではなく、誰もが通える寺子屋こそが学習支援の場に最適だと考えます。

しかし、困窮している家庭とサポート隊が直接つながることは、情報も得られない中で非常に難しく、先生やケースワーカーの積極的な働きかけに頼らなければならないのが現状です。貧困の連鎖を断ち切るため、勉強のつまづきから脱するために寺子屋に来て欲しいという、サポート隊の想いをどのように届けるかが現在の課題です。

また、寺子屋の運営には、年間18万円程度の財源が必要となります。社会福祉協議会では、さまざまな助成金を申請しながらサポート隊の財源確保に努めていますが、我が町を良くする仕組みとして定着し始めた共同募金からも助成を受けます。町共同募金委員会では平成29年度からは、チャレンジ募金や福祉deはしご酒などを企画し、募金の使い道が見える化しながら募金しやすい環境を整えています。

**鷹栖町チャレンジ募金町民チャレンジ**  
2017.9.1 - 12.31までの期間  
掲げた目標を達成できたら募金しましょう!

- 毎日50回! 達成できたら1,000円募金 高橋 雄二
- 1日1回笑う! 達成できたら1,000円募金 角井 智賀子
- 10月1日～12月31日までの期間 掲げた目標を達成できたら募金しましょう!
- 園児と野菜を育てるために オアシスの畑の準備! 達成できたら2,000円募金 森脇 謙一郎
- 毎日5回できなかったら1,000円募金! 達成できたら2,000円募金 青木 秀晃
- 全国半分(24)以上の 都道府県に鷹栖町の 美味しいお米をお届けする! 達成できたら1,000円募金 平林 悠
- 1日10,000歩! 運動不足解消! 達成できたら50円募金 沢尻 幸恵
- あったかリハビリ体操で 健康維持! 達成できたら12円募金 林 亜矢子
- 10キロ痩せなかったら1,000円募金! 達成できたら2,000円募金 高島 茂樹
- 入浴時に ストレッチをする! 達成できたら1,000円募金 渡瀬 千晶
- 5キロ痩せなかったら1,000円募金! 達成できたら2,000円募金 木下 大輔
- たがほのフィットネス倶楽部 『コレカラ』でトレーニング! 達成できたら2,017円募金 長原 和夫
- プロポーズが決まったら1,000円募金! 達成できたら2,000円募金 川口 啓仁
- 大晦日まで開食しない! 達成できたら1,000円募金 達成できたら2,000円募金 松平 佑太

**福祉deはしご酒**  
～愉しく飲んで、まちづくりに貢献～  
共同募金運動と各飲食店がコラボし、期間限定で共同募金メニュー(はしご酒セット)をご用意しました。  
チケット1枚(1,000円)で、各飲食店の趣向を凝らした料理を堪能し、なおかつ1割が赤い羽根共同募金に寄付されます。  
各店舗をめぐります。お腹も満たされお店も潤い募金も増えます。

**寺子屋の発展**  
全国応募数236件の中から選考に通り、公益財団法人、大同生命厚生事業団平成29年度『シニアボランティア活動助成』平成10万円の活動助成をいただきました。  
寺子屋の取り組みについて、  
寺子屋の取り組みについて、  
寺子屋の取り組みについて、

## 福祉施設と企業の連携で広がる共生社会—農福連携の事例から学ぶ

### ①ふれあいきのこ村における「農業+福祉=ノウフク」の取り組み

はるにれの里ふれあいきのこ村 所長 池田 秀敏

農業 + 福祉

ノウ フク

||

社会福祉法人はるにれの里

社会福祉法人はるにれの里  
多機能型事業所  
ふれあいきのこ村  
生活介護30名  
就労継続 B 型10名  
事業内容 椎茸栽培 ペレット製造



#### はじめに

平成14年度、旧厚田村での計画で衛生センターの余熱を有効利用した室内での椎茸栽培がスタートしました。この時に入所施設はまなす園利用者12名が地域に移行しています。2ヶ所のグループホームを開設し、地域での生活が始まりました。グループホームも含め、ふれあいきのこ村は日本財団と市町村合併前の5ヶ市町村が資金面で協力していただき通所授産施設「ふれあいきのこ村」が定員20名で運営開始となりました。その後も、はまなす園利用者については、グループホームが開設されしだい受け入れ、現在、ふれあいきのこ村には、40名の利用者が通っています。

#### 事業内容

- ・ 菌床椎茸の栽培と作業支援
- ・ 菌床事業による工賃の還元
- ・ 菌床椎茸の栽培（主な販売先 コープ札幌 イオン その他）
- ・ 廃菌床を利用したペレットの製造と販売（石狩市販売先：石狩市役所）
- ・ 地域イベントの参加

## 平成23年にはとれたってマルシェを開設

### 椎茸栽培から畑作業（生薬栽培に挑戦）

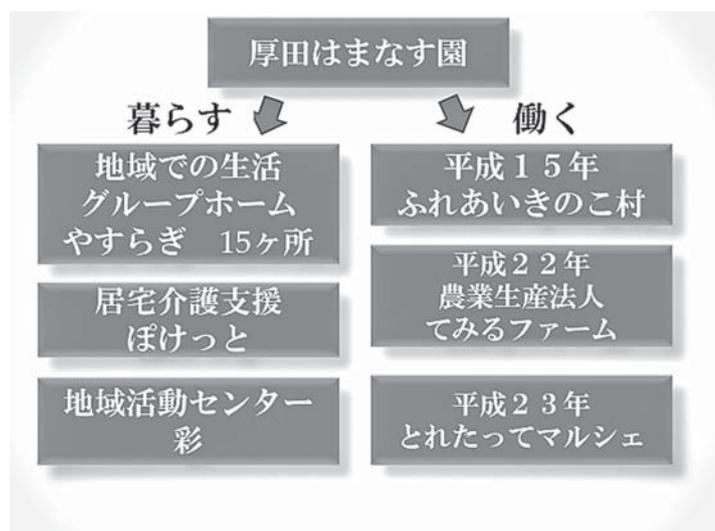
数年前より、発達障がい者、高機能自閉症の利用者を受け入れるが、ふれあいきこの村での作業より、畑の作業が向いていることで、遊休地を利用した生薬の栽培を試みる。

主に対象になった利用者

- ・発達障がい者で長期のひきこもりの利用者
- ・発達障がい者で一般就労を転々としてきた者
- ・発達障がい者で触法の経験者たち
- ・自閉症で施設から地域に移行した利用者

### 厚田地域 利用者の生活

厚田区には69名の利用者がグループホームで生活しており、ふれあいきこの村の他に厚田はまなす園、レラ望来で日中活動の場、余暇を楽しむ場を利用しています。



### 畑を確保するための農業生産法人

農業生産法人てみるファーム設立

- ・社会福祉法人はるにれの里の有志を中心として、石狩市内で農業を通じ障がい者の一般雇用を図るべく設立する。
- ・事業の目的  
生薬の栽培、加工、販売を通して障がい者の雇用の拡大を目指す。
- ・平成22年より、株式会社ツムラと委託栽培契約を締結して、生薬栽培を中心に取り組みを進めている。
- ・就労継続A型事業所「とれたってマルシェ」利用者の施設外就労の場として受け入れ事業を進めてきた。平成26年7月に「とれたってマルシェ」利用者から、1名を一般雇用にする。
- ・事業の内容  
生薬委託栽培、菌類生薬共同研究、栽培研究の委託  
蘇葉の栽培  
その他の薬草栽培と共同研究

### 蘇葉の収穫作業

4月より種子より苗を育て

5月中旬に定植作業

7月下旬より収穫作業

乾燥作業 選別作業

袋詰め作業

納品



蘇葉の収穫

### 地域との交流



石狩市内中学生の特別支援学級では毎年体験学習として、生薬の収穫を体験しています。今年は夕張ツムラも一緒におこなっています。作業終了後は生薬からどのように薬になるか勉強会もおこないません。また、年に一度株式会社ツムラの労働組合の方も利用者と一緒に作業参加をしています。

平成23年から始まった店舗は、地域での生産者と一緒にふれあいきのこ村の椎茸と野菜など販売しております。生産者のみなさんは毎朝、とれたての新鮮な野菜を収穫して、7月～11月中旬まで新鮮な野菜販売をしています。



### 株式会社ツムラとの新たな共同研究

#### ぶくりょう 茯苓の室内栽培

平成22年より、茯苓の共同研究ですが、ふれあいきのこ村のハウスの一部でおこない、椎茸の栽培からの経験を活かし少しずつ結果を出し、昨年1月に地方創生、林野庁の交付金で本格的な茯苓製造棟と茯苓栽培棟を石狩市生振に開設しています。

今回の事業については、石狩市、株式会社ツムラ、株式会社メディカルネットシステムネットワークの協力もあり茯苓の栽培がスタートすることができました。

現在は株式会社ツムラの研究員の方も駐在しており、本格的に茯苓の大量生産に向けての共同研究を進めております。

今後は茯苓の栽培方法を確立し、障がい者雇用の場と誰もが茯苓の栽培をできる環境作りを展開していければと思います。

# 福祉施設と企業の連携で広がる共生社会—農福連携の事例から学ぶ

## ②株式会社 夕張ツムラの取り組み

株式会社 夕張ツムラ代表取締役 社長 星 洋

### 【会社設立の経緯】

株式会社夕張ツムラ（以後夕張ツムラ）は、株式会社ツムラの出資を受けて2009年7月に設立しました。親会社である株式会社ツムラ（以後ツムラ）は、医療用漢方製剤の生産、販売を主とする会社であり、医療関係者をはじめとする一般の皆様も含め、漢方に対する理解を深めて頂くことにより、現在も着実に漢方の需要が増加しています。ツムラは、漢方製剤の需要増加に伴い、原料となる生薬の調達量増加が求められ、国内外での生薬栽培地の拡大、保管倉庫の増設の計画を進めていました。その中で北海道は、生薬の生産拡大が見込めるとともに、1年を通じて冷涼な気候が生薬保管の効率化に適していること、夕張市は、地理的に北海道の中心部にあり、北海道内で栽培される生薬の集積・出荷において道路環境に恵まれ、比較的近い苫小牧港から大洗港（茨城県）への航路を利用して輸送できるなど、陸路・海路ともに利便性が良い位置にありました。このように環境条件の整った土地であることで夕張市に着目し、一方で夕張市は、人口減少や財政問題などを解消するため、積極的な企業誘致を行っていたこともあり、市の財政再建のお役に立ちたいという社会貢献面も考慮し、拠点を夕張市にすることを決めました。

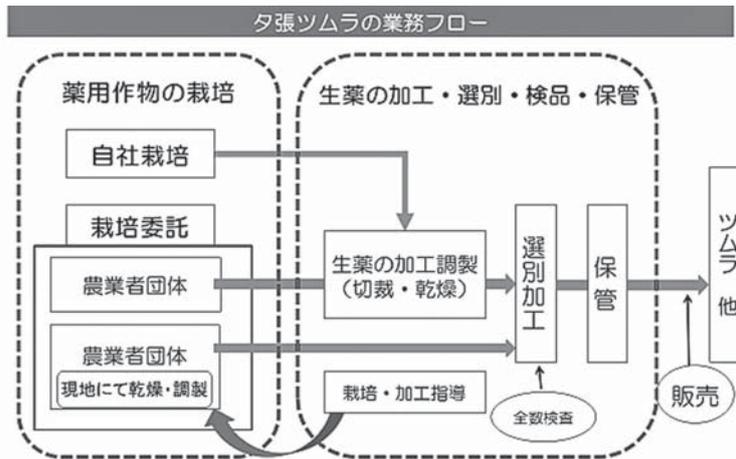
創 業	2009年7月
事業内容	薬用作物の栽培、生薬の製造、販売、保管、技術開発
従業員数	54名（2018年1月現在）
生産品目	川芎（センキュウ）、蘇葉（ソヨウ）、当归（トウキ）、附子（ブシ）、黄耆（オウギ）など10品目

### 【事業内容】

夕張ツムラの基本理念は下図の通りであり、その理念、方針に基づき、北海道における薬用作物の栽培から生薬への加工調製・選別までの一貫した生産拠点として事業活動しています。2014年12月に生薬事業の基盤強化を目的として農業生産法人化し、翌年6月には、六次産業化・地産地消費に基づく「総合事業化計画」の認定を受けました。

基本理念
経営理念：自然と健康を科学する 企業使命：漢方医学と西洋医学の融合により世界で類のない最高の医療提供に貢献します
経営方針
生薬と農業を科学し、安全で安心できる原料生薬の生産を通じて、人々の健康と地域社会に貢献する

当社の事業の流れを下図に示します。薬用作物の栽培業務は、自社農場による栽培、農協等の農業者団体との委託契約栽培を行っています。委託契約栽培の場合は、生のまま原料を納入し、当社で生薬へ加工する場合と現地で乾燥・加工されたものを納品する場合があります。当社に納入された薬用作物は、加工調製、選別を行い、生薬倉庫にて保管し、ツムラに販売・出荷しています。



### 【農福連携】

ツムラは、以前より障がい者雇用の取り組みを積極的に進めており、2017年度には「障害者雇用優良事業所等厚生労働大臣表彰」を受賞しました。夕張ツムラにおいては、薬用作物栽培事業を通じて「農業」と「福祉」を有機的に結び付け、少しでも障がいを持つ方の社会進出に貢献していきたいと考え、取り組みを進めています。その一例として、農業生産法人「てみるファーム」の例をご紹介します。2009年に社会福祉法人「はるにれの里」からツムラに、薬用作物栽培の障がい者就労の可能性についてのご提案があり、検討が始まりました。そして、「はるにれの里」の有志を中心として「てみるファーム」を設立し、農業用地を取得して、薬用作物栽培を通じた障がい者への就労支援の取り組みを開始しました。

2010年よりは夕張ツムラと「てみるファーム」で契約し、漢方薬の原料である生薬の生産が始まりました。夕張ツムラが生薬生産標準書による栽培・加工指導を行い、「てみるファーム」の指導担当者の協力により実施しており、現在は蘇葉等を生産しています。下図は蘇葉の生産の状況です。左上が、畑に植える前の苗を、ビニールハウスの中で育苗しているところです。左下が、畑で生育しているところです。収穫は、茶刈り機を改良した専用の収穫機で収穫します。収穫した蘇葉は乾燥し、選別して、夕張ツムラに出荷致します。右の2枚が利用者による選別作業の状況です。



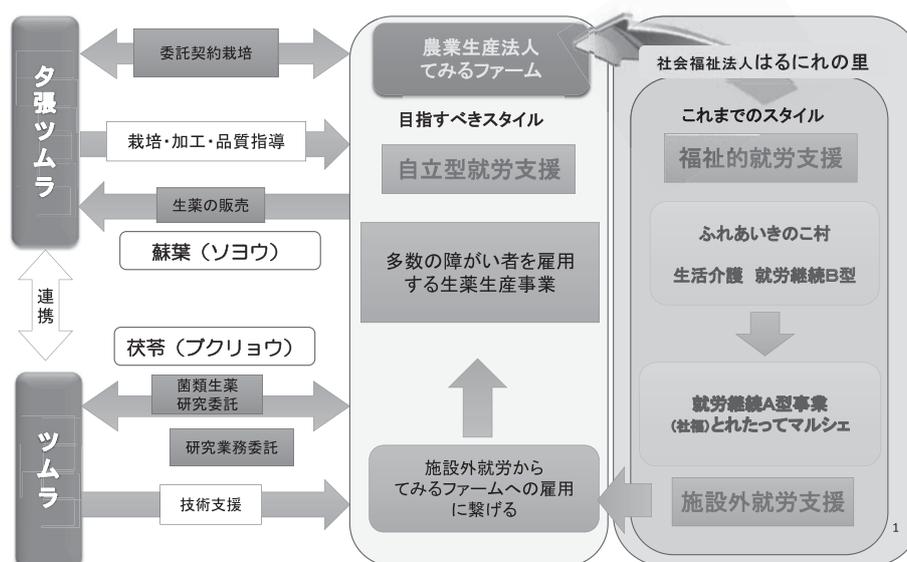
一方、茯苓の菌床栽培の共同研究は、ツムラとてみるファームとの契約により、発達障がい者が中心となって作業を実施しています。通常の茯苓の栽培方法は1～2年の栽培期間を要し、松材の運搬や埋

め込み等で多大な重労働が発生することなど厳しい労働環境にあります。共同研究中の新技術である菌床栽培によれば、施設内において、道産カラマツを使用した菌床への接種から収穫までが3ヵ月～4ヵ月となります。また、作業も砂入れと水やりという軽作業であり、天候にも左右されず、重度の障がい者でも十分に就労できる環境であり、周年での就労が可能となりました。



菌床栽培の特徴
・栽培期間が3ヵ月～4ヵ月
・原料は資源の豊富な道産カラマツを使用
・天候に左右されず周年生産が可能
・軽作業で障がい者、高齢者でも作業可能
・土日休みの農業が可能

スタート当初は、畑での薬用作物の栽培が主であり、障がいの重い方も参加できる作業として現在も継続しています。また、茯苓の生産は少数の専任職員により実施が可能な高機能発達障がい者を中心とした作業として、A型事業、B型事業所による施設外就労に進化させることができました。現在も実生産化に向けて研究を続けています。



これまでに薬用作物を活用した自立支援で分かってきた特色は、下記の通りです。

- ・農業は対人スキルが無くても就労しやすい環境である。
- ・発達障がい者も、自分たちが薬を作って社会貢献をしているというプライドや自覚をもって取組みを行うことができる。
- ・栽培のみでなく生薬への加工作業があり、農閑期に加工作業が行えるため、年間を通じての労働工程が確保される。
- ・急なノルマなどの発生は無く、柔軟に対応できる作業のため、発達障がい者の各人の特質に合わせて進める事が出来る。

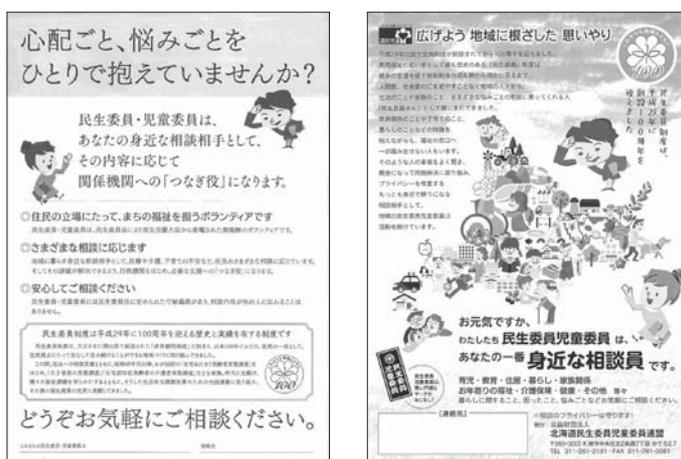
この他にも、障がいを持たれた方の個性、特性を活かせる業務は、現在は見えていなくても必ずあると考えています。当社事業に関わる作業を通して、今後も障がいを持たれた方の就労のお役に立てるよう、皆様のお知恵と情報をお借りして取組みを進めていく所存です。

# 民生委員制度100年と道民児連のこれから

北海道民生委員児童委員連盟 事務局長 菖蒲 信也

民生委員制度の創設以来、今日に至るまでの100年間、民生委員（戦後は児童委員兼務）は、さまざまな役割を果たしてきました。

制度創設以来、民生委員は地域住民の一員として、よき友人、よき隣人として、常に地域の人びとに寄り添い、困ったことがあれば身近な相談相手として相談に応じ、また、さまざまな課題を抱えた人びとや家庭を見守る存在としてあり続け、困りごとがあった時には民生委員に相談すれば「一緒に考えてくれる」「力を貸してくれる」「いつも民生委員が見守っていてくれる」という、地域の人々との信頼関係や地域に安心感を与えてきました。



① 民生委員制度創設100周年啓発チラシ

## 民生委員児童委員とは

民生委員児童委員は、民生委員法に基づいて地域住民のなかから選ばれ、自らも住民の一員という性格をもって住民の見守りや相談活動を行っています（担当区域をもって活動します）。民生委員は厚生労働大臣と北海道知事から委嘱され、児童福祉法に定める児童委員を兼ねており、任期は3年で再任も可能で、無給のボランティアとして活動しています。（活動に必要な電話代・交通費などに充てる実費弁償費の支弁があります）

## 主任児童委員とは

主任児童委員は、子どもや子育て家庭への支援を専門に担当する民生委員児童委員です（担当区域をもちません）。学校や児童福祉関係機関などと区域担当の民生委員児童委員との連絡役となって、協力して活動しています。

## 民児協（民生委員児童委員協議会）とは

民生委員児童委員協議会（以下、「民児協」）は、民生委員法の規定に基づき市町村の区域ごとに必ず設置されています。市ではその区域を数区域に分けて設置し、町村の場合はその区域を一区域として設置することが原則となっています。（市町村合併により、合併後も町である場合は複数設置が認められ

ています)

民児協は、一人ひとりの民生委員児童委員を支えるとともに、各委員の活動に関する連絡・調整（定例会の開催等）をはじめ、福祉事務所等の関係機関や団体との連絡、必要な資料や情報の提供、委員研修など重要な役割を担っています。

### 民生委員制度の歴史とあゆみ

民生委員制度の源となったのが、大正6年に創設された岡山県の濟世顧問制度です。当時の岡山県知事「笠井信一知事」が地方長官会議において、大正天皇より「県下における貧民は如何に暮らしているか」との御下問を受けましたが、笠井知事は即答できず、すぐに岡山県内の貧困者の実情を調査したところ、悲惨な生活状態にある者が県民の1割に達していることが分かり、その貧民層の極貧ぶりに驚き、「濟世顧問制度」を創設しました。これが現在の民生委員制度の源であり、この濟世顧問制度が誕生してから平成29年で民生委員制度は創設100周年を迎えました。



② 大正天皇からご下問を受ける  
笠井信一岡山県知事(大正5年)



③ 濟世顧問制度を創設した  
笠井信一岡山県知事

そして、濟世顧問制度が生まれた次の年、大正7年に現在の民生委員制度の原型となる「方面委員制度」が誕生しました。方面委員制度を創設したのは、当時大阪府知事であった林市蔵氏で、方面委員の「方面」とは「地域」を表し、各委員は一定の区域を担当し、世帯状況を常に把握して生活困窮等で支援が必要な人は、迅速に救済機関につなげるという役割を担っており、特に世帯状況を「カード」に記入記録するなど、今日の民生委員活動に共通しています。



林市蔵知事

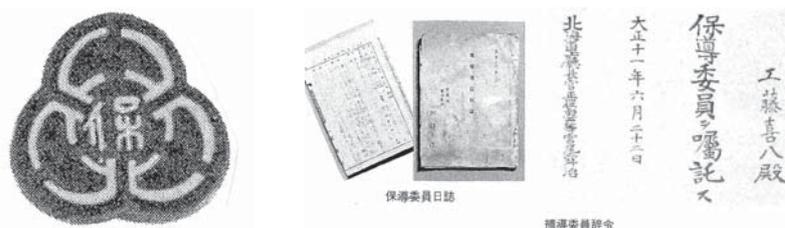


④ 方面委員制度を創設した ⑤ 挿話「夕刊売りの母子の話」挿絵  
林市蔵大阪府知事

この方面委員制度誕生のきっかけとなったといわれる挿話『夕刊売り母子の話』を紹介します。「大正7年秋の夕暮れ、大阪府下のある理髪店で50歳くらいの紳士が散髪していた。鏡に写る街の風景を見

るともなしに見ていた紳士の目は、ある一点に釘付けになった。それは、40歳くらいの母親と女の子が夕刊を売る姿であった。散髪を終えた紳士は、その夕刊売りに近づき1部買ったあと、一言、二言話しかけ、その足で近くの交番に立ち寄った。紳士は、この夕刊売りの家庭の状況を調べさせたのであった。紳士は、当時の大阪府知事林市蔵氏であった。後日、交番の巡査から次のような報告があった。街角で見かけた母親は、夫が病にたおれ、4人の子どもを抱え、夕刊売りでやっと生計を立てている。子どもたちは、学用品も買えず学校にも通っていない。林知事は、自らの幼い頃の貧しい生活を思い起こし、しばらく、目をとじたままであった。このような母子は他にもいるはずだと思い、部下に調査を命じ、管内をいくつかの方面に分け、それぞれの方面に委員を置き、生活状況の調査と救済などの実務にあたった。」これが方面委員制度の始まりで全国に普及していきました。

北海道においては、方面委員という名称ではなく保導委員制度という名称でスタートしています。大正11年に北海道で市政が実施され、札幌・函館・小樽・旭川・室蘭・釧路の6市が誕生した際に176名の保導委員が委嘱されています。保導委員の職務として「市長の執行する社会事業の補助機関として、貧困で生計を営み難いものの保護指導をなし、また老衰・幼弱・不具廃疾もしくは疾病のために生業に堪えないものの救護、戸籍整理ならびに衛生および風紀の改善を図ること」とされていました。また、慰安会を開催したり、活動写真（映画）の無料鑑賞、余興演芸の開催をしたり、歳末の救済募金を行って現金・餅・古着・日用品などを配ったということです。現在の共同募金会が実施している歳末たすけあい募金の先例ともいえます。



⑥ 保導委員の当時のバッジ ⑦ 保導委員の辞令・日誌（大正11年）

また、北海道では他都府県にはない制度が設けられていました。実施期間は短かったですが「土人保導委員」制度がありました。アイヌの方々の救護を目的としたもので、「常に土人部落を巡回して、飲酒・浪費の改善、家庭衛生ならびに家庭生活の改善を図り、よりよき相談相手となって指導救済に努める。」とされていて、北海道庁長官が支庁長。市長の推薦を得て全道で101名を嘱託したと記録されており、昭和6年に廃止されています。



⑧ 方面委員令制定当時の手帳・バッジ・辞令（昭和11年）



⑨ 民生委員令公布当時の会報・  
バッジ・辞令（昭和21年）

民生委員の歴史と歩みのなかでの大きな功績として、昭和27年に大津市で開催された第7回全国民生委員児童委員大会において、「民生委員1人1世帯更生運動」の実践が決議されています。この決議が昭和30年に創設され、社会福祉協議会が行っている公的資金貸付制度である「世帯更生資金貸付制度」となり、民生委員の低所得対策活動の有効な資源となりました。この「世帯更生資金貸付制度」は、現在では「生活福祉資金貸付制度」と名称が変わっています。また、民生委員の使命である地域の実情把握という調査活動が、母子・父子家庭、独居高齢者、孤独死等の多様なテーマで実施され、民生委員自身による運動とあわせ、福祉制度の充実に貢献しています。

一方、児童委員は児童福祉法にもとづき、民生委員が児童委員を兼務することになって70年が経過しました。この間「心豊かな子どもを育てる運動」をはじめ、様々な取り組みを進めてきました。時代が移り変わるなかで、子育ての姿やその環境は大きく変わっています。平成6年には児童委員活動を専門的に担う民生委員として「主任児童委員」が配置され、子どもや子育て家庭への支援活動に取り組んでいます。

さらに、昭和25年に施行された新生活保護法により民生委員の役割として保護の実施の補助機関から協力機関となり、そして名誉職規定の廃止という変遷をたどり、今日では地域福祉の担い手として「住民の福祉の増進を図るための活動を行う」ことと明示されています。

### 道民児連のあゆみ

北海道民生委員児童委員連盟（以下、「道民児連」）は、北海道内（札幌市を除く）の民生委員児童委員個々が会員となって組織運営されており、民生委員児童委員相互の職務の向上に努め、道民の生活安定を図るため、住民支援活動に向けた知識、技術の研究向上、調査、情報、資料の提供などを行うとともに、その活動の啓発の促進に努め、もって道民の社会福祉の増進を図ることを目的としています。

道民児連は、民生委員の歴史とともに築かれており、昭和8年の民生委員の前身である方面委員の委嘱にもなって設立された方面委員会に遡ることになります。

その後、方面委員会は方面委員連盟に移行されましたが、方面委員が民生委員に改称されたことで、昭和22年に北海道民生委員連盟として再発足した後、昭和24年には財団法人として認可を受け、歴史を積み重ねてきました。

この間、特に戦後の福祉団体が再編成される流れの中で、北海道社会福祉協議会の設立にあたってはその中心的組織として参画し、ともに社会福祉を推進する民間団体としての活動を進めてきました。また、昭和47年に札幌市が政令指定都市となったため本連盟から独立しましたが、北海道全域における民生委員児童委員活動に関する事業等については連携を取りながら進めています。

平成元年には、団体名称を現在の「北海道民生委員児童委員連盟」と改めました。民生委員は児童委員を兼ねていることから、より一層児童委員活動を広く認識していただくために改称されたものです。

さらに、平成20年に公益法人制度改革にともない、平成25年4月1日より公益財団法人へと移行し、「公益財団法人北海道民生委員児童委員連盟」として新たな組織体制に移行しています。

## 道民児連のこれから

誰もが、住み慣れたまちで、笑顔で安全に、安心して暮らしたいと願っています。そのためには、支え合い、助け合うことのできるまちであることが必要です。今日、少子高齢化や核家族化の進行、人間関係の希薄化等によって、地域社会を取り巻く環境は変化しています。また、地震や台風などの自然災害も相次いでおり、日頃から住民同士が互いに支え合うまちづくりが求められています。そうした中、「身近な相談相手」「見守り役」「専門機関へのつなぎ役」であり、制度創設から100周年を迎えた民生委員児童委員へ大きな期待が寄せられています。

一方で、民生委員に対する期待が高まるなかで、民生委員が活動を進めるための課題や難しさが指摘されています。一つには、地域の課題を民生委員だけで解決することはできません。民生委員、専門職、ボランティア、住民が協働して課題に取り組むための具体的な役割分担が明確になっていないこと。二つには、民生委員はどのような活動を、どこまですれば良いかへの戸惑いがあります。「したいこと」「できること」「求められていること」を自ら認識し、活動のための知識と技術を高めていくこと。三つには、地域住民に民生委員について適切に理解してもらうことへの難しさがあること。四つには、民生委員は日々努力していますが、時に自分一人で課題を抱え込んでしまうこと。五つには、民生委員活動を支える体制が十分とはいえないこと。などが挙げられています。

特に、近年民生委員を担っていただく住民が減っています。いわゆる「担い手不足」が大きな問題となっており、その要因の一つとして、その地域に長年居住していても地域の人たちの状況が分からない、という不安があるということです。このことから、道民児連では地域で自発的・自然発生的に行われている住民同士の助けたり、助けられたりという活動を把握し、地図上に記入・整理することにより、委員活動の効率化を図ることを目的とした「地域支援調査（住民支え合いマップ）」を重点事業として取り組んでいます。このマップに取り組んでいただくことで、新たに委嘱された委員にこのマップが引き継がれることにより地域の状況を把握することができ、不安の解消につながると期待しています。

それぞれの地域において、民生委員が生き生きと活動ができる仕組みができ、民児協活動を活性化し、委員同士の理解を深め合い、専門職との連携協働などにより多くの人たちを巻き込み、民児協が発展していくことを目指した取り組みを進めていきます。



⑩ 福祉マップと支え合いマップのイメージ

---

## ◎北海道の福祉の現状 各種統計データ

〈掲載データ〉

- ・生活保護の状況
  - ・障がい者福祉の状況
  - ・高齢者福祉の状況
  - ・児童福祉の状況
-



## 生活保護の状況

※平成 27 年度までの生活保護実施状況及び統計数値より抜粋  
(北海道保健福祉部福祉局地域福祉課提供資料)

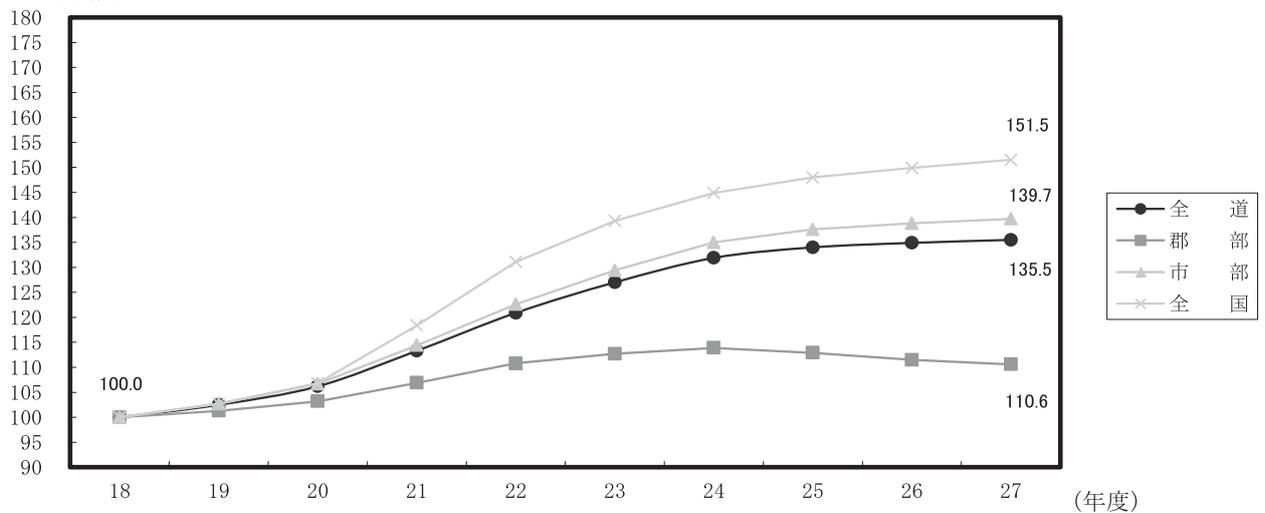
### 1 被保護世帯、人員の状況

#### (1) 被保護世帯の状況

被保護世帯は、平成 27 年度では被保護世帯数が 123,612 世帯と、平成 26 年度 (123,074 世帯) と比較して 538 世帯 (0.4%) 増加しています。

第 1 図 被保護世帯数の推移

(指数)



第 1 表 被保護世帯数の推移

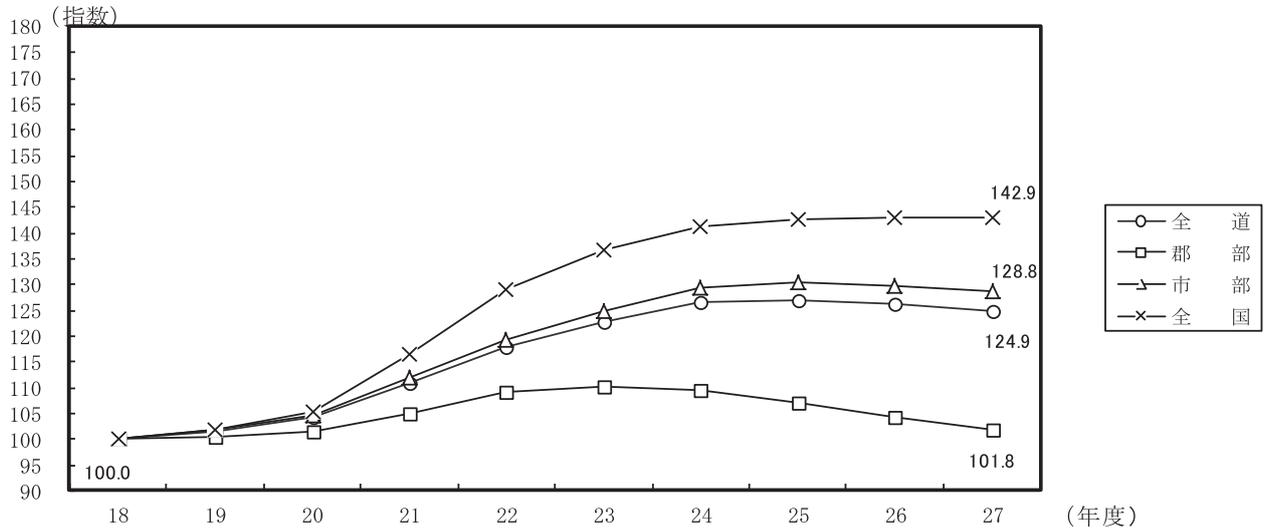
(年度平均)

区分 年度	全道			郡部			市部			全国	
	世帯数	構成比	指数	世帯数	構成比	指数	世帯数	構成比	指数	世帯数	指数
18	91,250	100.0	100.0	13,162	14.4	100.0	78,088	85.6	100.0	1,075,820	100.0
19	93,541	100.0	102.5	13,338	14.3	101.3	80,203	85.7	102.7	1,105,275	102.7
20	96,931	100.0	106.2	13,588	14.0	103.2	83,343	86.0	106.7	1,148,766	106.8
21	103,387	100.0	113.3	14,068	13.6	106.9	89,320	86.4	114.4	1,274,231	118.4
22	110,312	100.0	120.9	14,582	13.2	110.8	95,731	86.8	122.6	1,410,049	131.1
23	115,876	100.0	127.0	14,831	12.8	112.7	101,045	87.2	129.4	1,498,375	139.3
24	120,397	100.0	131.9	14,993	12.5	113.9	105,404	87.5	135.0	1,558,510	144.9
25	122,285	100.0	134.0	14,863	12.2	112.9	107,422	87.8	137.6	1,591,846	148.0
26	123,074	100.0	134.9	14,675	11.9	111.5	108,400	88.1	138.8	1,612,340	149.9
27	123,612	100.0	135.5	14,551	11.8	110.6	109,062	88.2	139.7	1,629,743	151.5

(2) 被保護人員の状況

被保護人員は、平成 27 年度では被保護人員が 169,209 人と、平成 26 年度（170,861 人）と比較して 1,652 人（0.9%）減少しています。

第 2 図 被保護人員の推移



第 2 表 被保護人員の推移

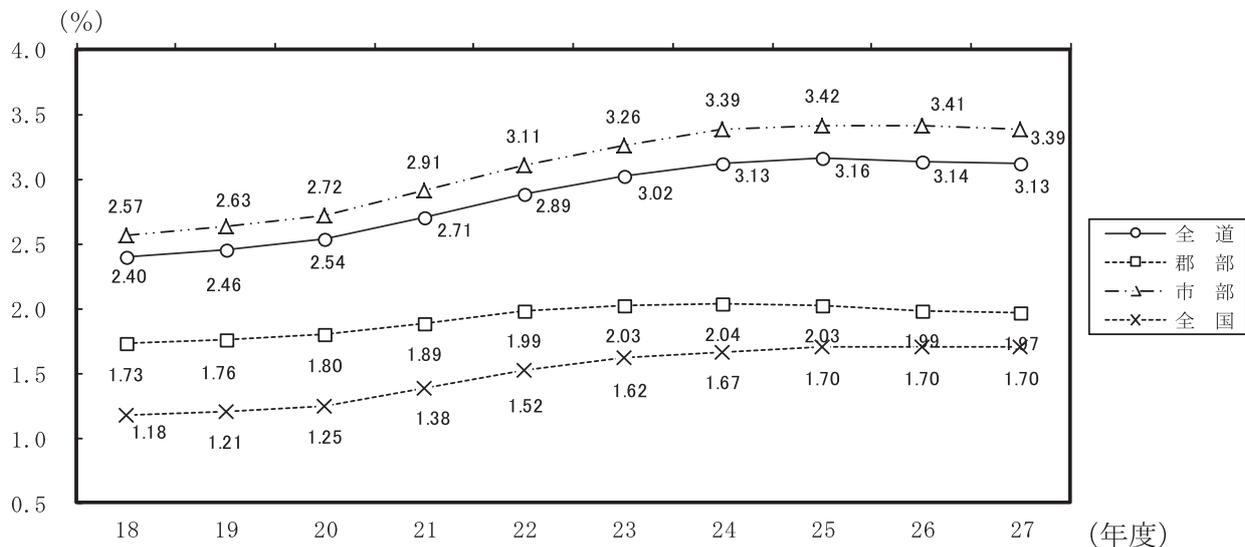
(年度平均)

区分 年度	全 道			郡 部			市 部			全 国	
	人 員	構成比	指数	人 員	構成比	指数	人 員	構成比	指数	人 員	指数
18	135,448	100.0	100.0	19,447	14.4	100.0	116,001	85.6	100.0	1,513,892	100.0
19	137,570	100.0	101.6	19,519	14.2	100.4	118,051	85.8	101.8	1,543,321	101.9
20	141,273	100.0	104.3	19,731	14.0	101.5	121,542	86.0	104.8	1,592,620	105.2
21	150,087	100.0	110.8	20,416	13.6	105.0	129,671	86.4	111.8	1,763,572	116.5
22	159,542	100.0	117.8	21,254	13.3	109.3	138,288	86.7	119.2	1,952,063	128.9
23	166,384	100.0	122.8	21,430	12.9	110.2	144,955	87.1	125.0	2,067,244	136.6
24	171,384	100.0	126.5	21,321	12.4	109.6	150,064	87.6	129.4	2,135,708	141.1
25	172,002	100.0	127.0	20,841	12.1	107.2	151,161	87.9	130.3	2,161,612	142.8
26	170,861	100.0	126.1	20,256	11.9	104.2	150,605	88.1	129.8	2,165,895	143.1
27	169,209	100.0	124.9	19,806	11.7	101.8	149,403	88.3	128.8	2,163,685	142.9

## 2 保護率の状況

保護率は、平成 27 年度では保護率が 3.13%と、平成 26 年度 (3.14%) と比較して 0.01%減少しています。

第 3 図 保護率の推移



第 3 表 保護率の推移

(年度平均)

区分 年度	全道 (パーセント)	郡部 (パーセント)	市部 (パーセント)	全国 (パーセント)
18	2.40	1.73	2.57	1.18
19	2.46	1.76	2.63	1.21
20	2.54	1.80	2.72	1.25
21	2.71	1.89	2.91	1.38
22	2.89	1.99	3.11	1.52
23	3.02	2.03	3.26	1.62
24	3.13	2.04	3.39	1.67
25	3.16	2.03	3.42	1.70
26	3.14	1.99	3.41	1.70
27	3.13	1.97	3.39	1.70

〈地域別保護率の状況〉

保護率の状況を地域別にみると、保護率が 2.00%を超える福祉事務所は、日本海沿岸の道南付近、太平洋沿岸、旧産炭地域に集中しています。

日本海・太平洋沿岸地域などでは、海水温の上昇などによる水産資源の変化により水揚げが減少するなど水産業の不振が続いています。

また、太平洋側地域では、製造業や鉄鋼業といった主力産業の低迷により、雇用状況に影響が出ております。

一方、保護率の低い地域は、札幌市周辺のベッドタウンとして発展してきた地域や、オホーツク、上川、空知及び道東の農業や酪農を主要産業としている地域です。

第4表 地域別保護率の状況

福 祉 事 務 所 名	保護率 (H27平均) (パーセント)	福 祉 事 務 所 名	保護率 (H27平均) (パーセント)
石 狩	1.72	芦 別 市	2.46
渡 島	2.43	江 別 市	1.24
檜 山	3.37	赤 平 市	3.23
後 志	3.11	紋 別 市	2.41
空 知	1.78	士 別 市	1.26
上 川	1.19	名 寄 市	1.01
留 萌	1.82	三 笠 市	3.94
宗 谷	1.05	根 室 市	1.85
オホーツク	1.21	千 歳 市	1.53
胆 振	2.18	滝 川 市	1.70
日 高	3.44	砂 川 市	1.72
十 勝	1.20	歌志内市	4.07
釧 路	2.68	深 川 市	1.75
根 室	1.62	富良野市	1.39
郡 部 計	1.97	登 別 市	2.13
小 樽 市	4.10	恵 庭 市	1.54
室 蘭 市	3.98	伊 達 市	1.14
釧 路 市	5.22	北 広 島 市	1.11
帯 広 市	3.12	石 狩 市	1.23
北 見 市	1.82	北 斗 市	1.62
夕 張 市	2.65	市 計	2.64
岩見沢市	2.54	郡部市部計	2.40
網 走 市	1.97	札 幌 市	3.84
留 萌 市	2.26	旭 川 市	3.90
苫小牧市	3.45	函 館 市	4.70
稚 内 市	2.15	合 計	3.13
美 唄 市	3.04		

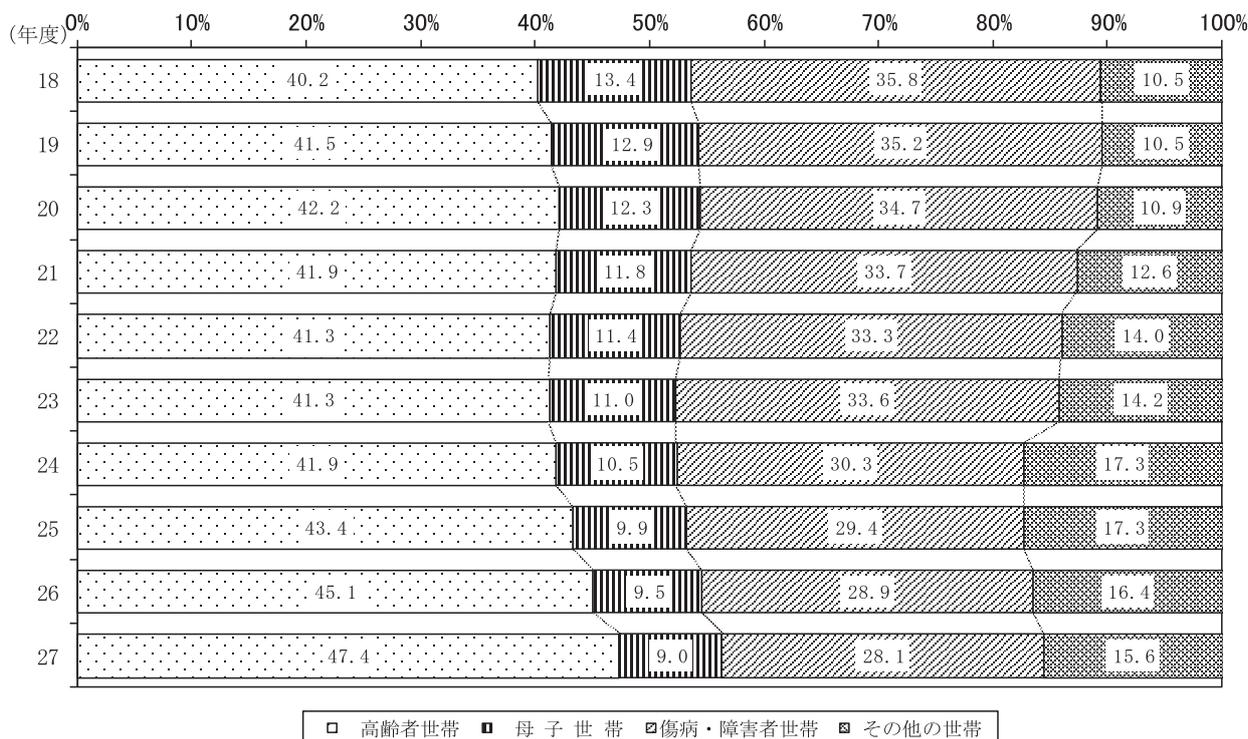


### 3 世帯類型別被保護世帯の状況

被保護世帯を世帯類型別構成割合で見ると、平成 27 年度では、高齢者世帯が構成比 47.4%と最も高く、次いで傷病・障害者世帯 28.1%、その他世帯 15.6%、母子世帯の 9.0%となっています。

世帯類型別構成割合の傾向としては、半数近くを占めている高齢者世帯は増加傾向が著しく、また、増加傾向が続いていたその他世帯については減少に転じましたが、依然として高い数値を示しています。なお、母子世帯、傷病・障害者世帯の構成割合は減少傾向にあります。

第 5 図 世帯類型別被保護世帯構成比の推移



第 5 表 世帯類型別被保護世帯数の推移

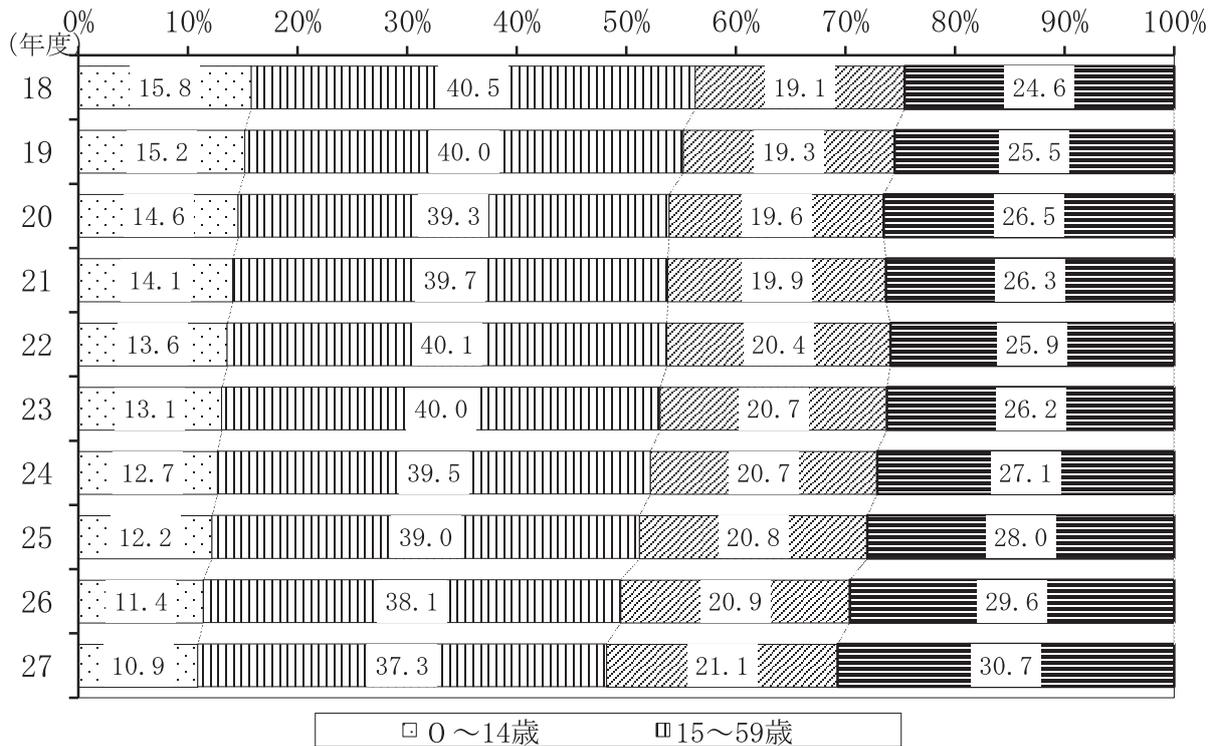
(年度平均)

区分 年度	総数(停止除く)			高齢者世帯			母子世帯			傷病・障害者世帯			その他の世帯		
	実数	構成比	指数	実数	構成比	指数	実数	構成比	指数	実数	構成比	指数	実数	構成比	指数
18	91,119	100.0	111.6	36,648	40.2	100.0	12,209	13.4	100.0	32,655	35.8	100.0	9,607	10.5	100.0
19	93,417	100.0	114.4	38,759	41.5	105.8	12,011	12.9	98.4	32,849	35.2	100.6	9,798	10.5	102.0
20	96,809	100.0	118.6	40,807	42.2	111.3	11,912	12.3	97.6	33,562	34.7	102.8	10,528	10.9	109.6
21	103,254	100.0	126.5	43,228	41.9	118.0	12,155	11.8	99.6	34,818	33.7	106.6	13,053	12.6	135.9
22	110,166	100.0	134.9	45,480	41.3	124.1	12,569	11.4	102.9	36,720	33.3	112.4	15,398	14.0	160.3
23	115,693	100.0	141.7	47,729	41.3	130.2	12,678	11.0	103.8	38,888	33.6	119.1	16,397	14.2	170.7
24	120,172	100.0	147.2	50,307	41.9	137.3	12,597	10.5	103.2	36,458	30.3	111.6	20,810	17.3	216.6
25	122,039	100.0	149.5	52,918	43.4	144.4	12,141	9.9	99.4	35,896	29.4	109.9	21,084	17.3	219.5
26	122,836	100.0	150.4	55,447	45.1	151.3	11,697	9.5	95.8	35,491	28.9	108.7	20,201	16.4	210.3
27	123,353	100.0	151.1	58,411	47.4	159.4	11,059	9.0	90.6	34,680	28.1	106.2	19,203	15.6	199.9

#### 4 被保護世帯年齢階層別人員の構成比

平成 27 年度の年齢階層別では、0 歳から 59 歳までの人員が減少傾向にあり、総数に対して 60 歳以上の割合が 51.8%、また 60 歳以上の人員に占める 70 歳以上の割合は 59.3%になっており、引き続き高齢者層の保護受給期間が長期化傾向にあると推定されます。

第 6 図 被保護世帯人員年齢階層別構成比の推移



第 6 表 被保護世帯人員年齢階層別構成の推移

(各年7月全国一斉調査/被保護者調査基礎項目)

区分 年度	総 数			0～14歳			15～59歳			60～69歳			70歳以上		
	実数	構成比	指数	実数	構成比	指数	実数	構成比	指数	実数	構成比	指数	実数	構成比	指数
18	132,839	100.0	109.8	21,005	15.8	103.4	53,823	40.5	106.5	25,334	19.1	109.3	32,677	24.6	121.4
19	134,564	100.0	111.3	20,496	15.2	100.9	53,788	40.0	106.5	25,920	19.3	111.8	34,360	25.5	127.7
20	137,182	100.0	113.4	20,056	14.6	98.7	53,974	39.3	106.8	26,871	19.6	115.9	36,281	26.5	134.8
21	144,985	100.0	119.9	20,409	14.1	100.4	57,627	39.7	114.1	28,801	19.9	124.3	38,148	26.3	141.8
22	154,919	100.0	128.1	21,109	13.6	103.9	62,116	40.1	122.9	31,546	20.4	136.1	40,148	25.9	149.2
23	162,956	100.0	134.8	21,421	13.1	105.4	65,122	40.0	128.9	33,709	20.7	145.4	42,704	26.2	158.7
24	168,734	100.0	139.5	21,431	12.7	105.5	66,727	39.5	132.1	34,900	20.7	150.6	45,676	27.1	169.7
25	169,919	100.0	140.5	20,646	12.2	101.6	66,212	39.0	131.1	35,395	20.8	152.7	47,666	28.0	177.1
26	168,265	100.0	139.1	19,165	11.4	94.3	64,139	38.1	127.0	35,127	20.9	151.6	49,834	29.6	185.2
27	166,601	100.0	137.8	18,115	10.9	89.1	62,099	37.3	122.9	35,098	21.1	151.4	51,289	30.7	190.6

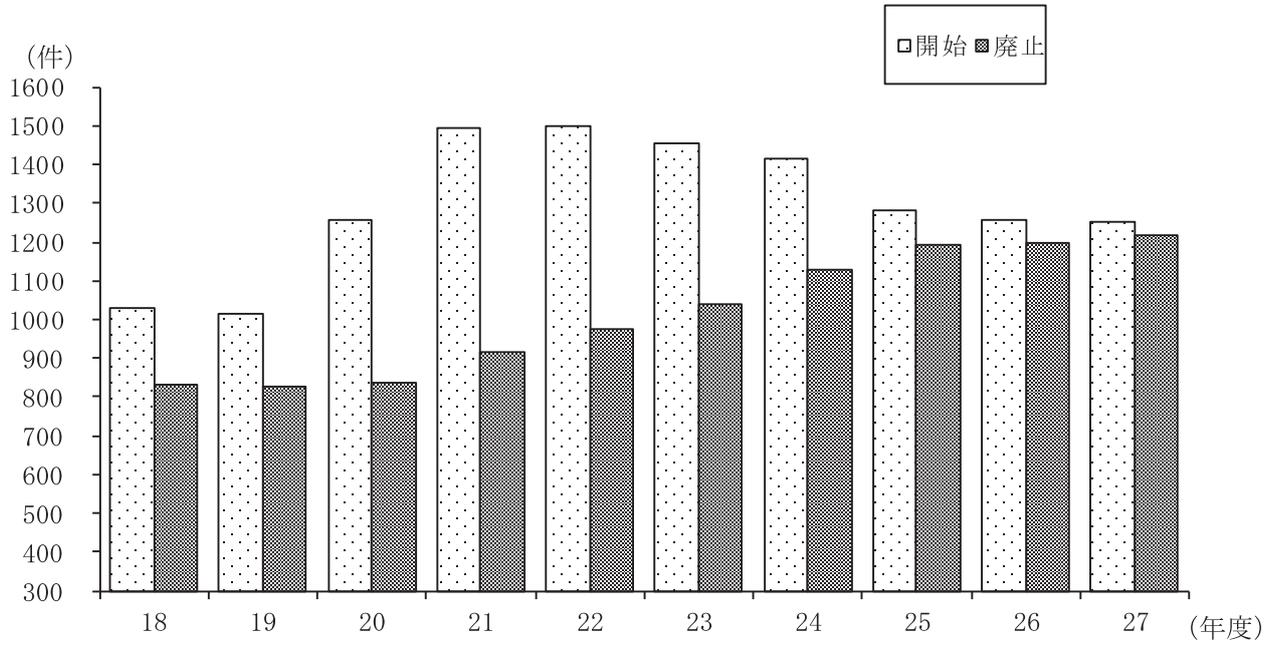
5 保護の開始・廃止の状況

(1) 開始・廃止世帯の状況

開始世帯数は、平成 27 年度の月平均で 1,249 世帯と、前年度比 0.7%減となっています。

一方、廃止世帯は月平均で 1,218 世帯と、前年度比 1.6%増となっています。

第 7 図 保護の開始・廃止状況の推移（世帯数）



第 7 表 保護の開始・廃止状況の推移

(月平均)

区分 年度	申請		却下		(A)開始				(B)廃止				差 引	
	実数	指数	実数	指数	世帯		人員		世帯		人員		(A)-(B)	
					実数	指数	実数	指数	実数	指数	実数	指数	世帯	人員
18	1,139	100.0	54	100.0	1,030	100.0	1,600	100.0	829	100.0	1,226	100.0	201	374
19	1,116	98.0	53	98.1	1,016	98.6	1,586	99.1	824	99.4	1,232	100.5	192	354
20	1,393	122.3	56	103.7	1,258	122.1	1,930	120.6	838	101.1	1,210	98.7	420	720
21	1,615	141.8	60	111.1	1,494	145.0	2,275	142.2	917	110.6	1,307	106.6	577	968
22	1,622	142.4	52	96.3	1,501	145.7	2,258	141.1	973	117.4	1,355	110.5	528	903
23	1,564	137.3	56	103.7	1,452	141.0	2,156	134.8	1,036	125.0	1,445	117.9	416	711
24	1,522	133.6	55	101.9	1,414	137.3	2,060	128.8	1,129	136.2	1,551	126.5	285	509
25	1,405	123.4	54	99.4	1,280	124.3	1,841	115.1	1,194	144.1	1,646	134.3	86	195
26	1,375	120.7	54	100.0	1,258	122.1	1,789	111.8	1,199	144.6	1,655	135.0	59	134
27	1,365	119.8	57	105.6	1,249	121.3	1,731	108.2	1,218	146.9	1,635	133.4	31	96

(2) 開始・廃止の世帯類型別の割合

平成27年9月分では、開始は高齢者世帯が425世帯（26年同月：393世帯）と36.4%を占めており、次いでその他世帯が318世帯（26年同月：360世帯）、27.2%となっています。

廃止では高齢者世帯が405世帯（26年同月：416世帯）と40.6%を占め、次いでその他世帯269世帯（26年同月：306世帯）、27.0%となっています。

第8表 保護開始・廃止状況（平成27年9月分）

〈 開 始 〉

（平成27年9月分）

世帯類型	世帯数	単身世帯数 （再掲）	保護開始の理由（保護開始に影響を与えた要因のうち、主なもの1つ記入）														
			傷病による		急迫保護で医療扶助単給	要介護状態	働いていた者の死亡	働いていた者の離別等	失定年・自己都合	業勤務先都合（解雇等）	高齢による収入の減少	事業不振・倒産	その他の働きによる収入の減少	社会保障給付金の減少・喪失	貯金等の減少・喪失	仕送りの減少・喪失	その他
			世帯主の傷病	世帯員の傷病													
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
高齢	425	379	31	0	2	11	1	11	12	8	35	7	6	5	185	21	90
母子	116	—	10	2	0	0	3	33	7	0	0	0	9	0	29	3	20
傷病	187	159	95	0	1	0	1	7	5	1	0	0	4	4	37	5	27
障害	121	114	25	1	0	0	0	5	4	0	0	0	2	1	39	10	34
その他	318	229	36	4	1	1	2	6	45	9	1	2	22	4	111	9	65
合計	1,167	881	197	7	4	12	7	62	73	18	36	9	43	14	401	48	236

〈 廃 止 〉

（平成27年9月分）

世帯類型	世帯数	単身世帯数 （再掲）	保護廃止の理由（保護廃止に影響を与えた要因のうち、主なもの1つ記入）											
			傷病治癒		死	失	働きの収入の増加・取得	働きの収入の転入	社会保障給付金の増加	仕送り等の増加	親類・縁者等の引取り	施設入所	医療費の他法負担	その他
			世帯主	世帯員										
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
高齢	405	390	0	0	241	2	8	0	4	1	6	9	5	129
母子	89	—	2	0	0	0	35	2	1	0	16	0	0	33
傷病	124	111	0	0	36	3	24	1	3	2	10	1	0	44
障害	110	104	0	0	21	2	16	1	7	1	9	1	1	51
その他	269	188	0	0	20	10	123	1	12	1	8	1	1	92
合計	997	793	2	0	318	17	206	5	27	5	49	12	7	349

6 医療扶助の状況

医療扶助率は、平成17年度以降減少傾向が続いたものの、平成22年度以降、再び増加傾向にあり、平成27年度は被保護人員の87.3%が医療扶助を受給しております。

また、病類別の推移をみると、精神において外来患者数は横ばいですが、平成18年4月の障害者自立支援法の施行により、生活保護法による医療費の負担がなくなったため、入院数を含めた総数は、大きく減少しています。

第9表 医療扶助人員・医療扶助費の推移

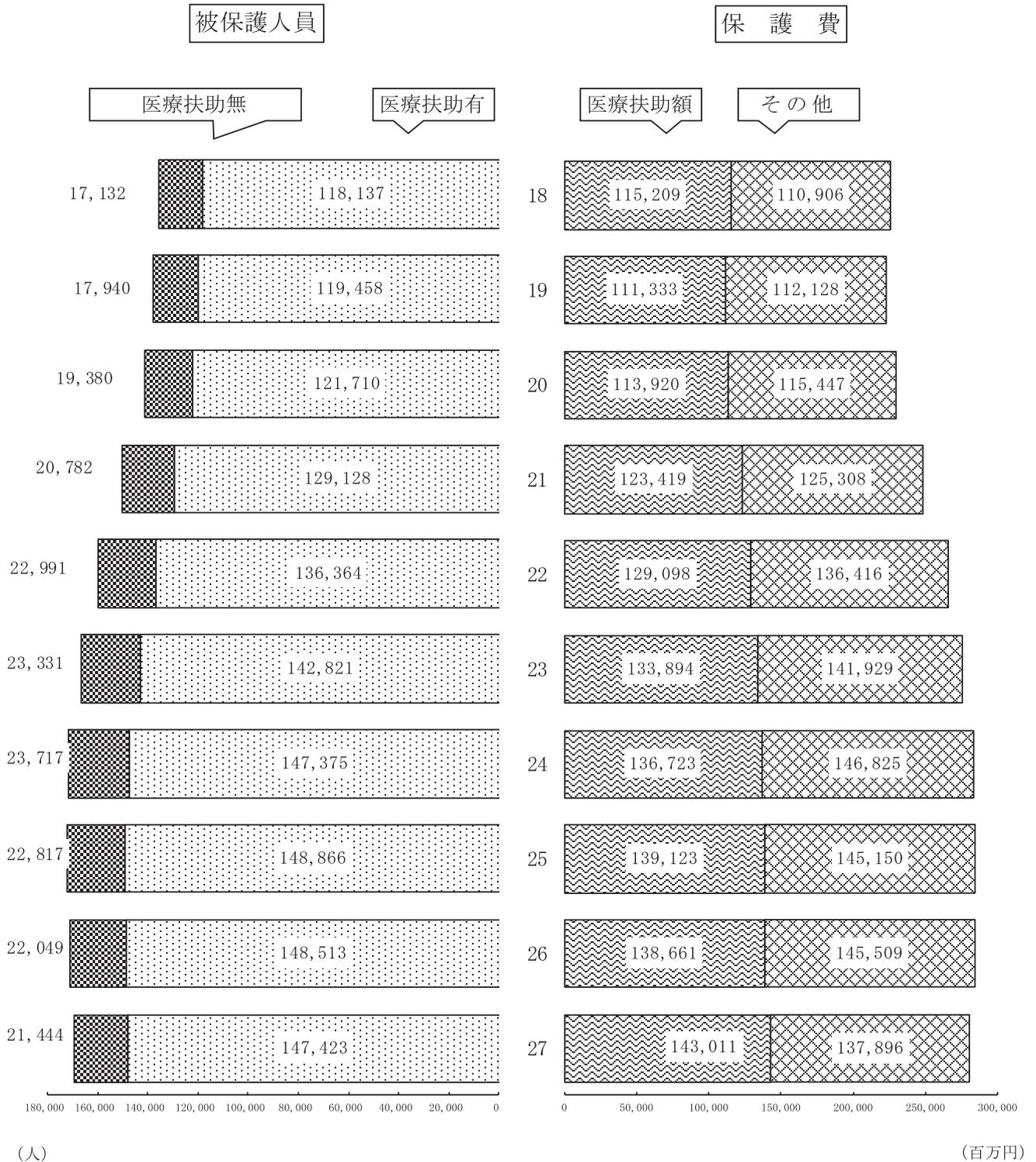
区分 年度	被保護人員 (停止除く)	医療扶助人員						保護費		
		総数	医療扶助率	入院・入院外別 (%)				総額 (百万円)	医療扶助費 (百万円)	
				入院		入院外				
18	135,269	118,137	87.3	11,034	(9.3)	107,103	(90.7)	226,115	115,209	(51.0)
19	137,398	119,458	86.9	10,873	(9.1)	108,584	(90.9)	223,461	111,333	(49.8)
20	141,090	121,710	86.3	10,940	(9.0)	110,771	(91.0)	229,367	113,920	(49.7)
21	149,910	129,128	86.1	11,037	(8.5)	118,091	(91.5)	248,727	123,419	(49.6)
22	159,355	136,364	85.6	10,759	(7.9)	125,605	(92.1)	265,514	129,098	(48.6)
23	166,152	142,821	86.0	10,356	(7.3)	132,464	(92.7)	275,823	133,894	(48.5)
24	171,092	147,375	86.1	10,414	(7.1)	136,962	(92.9)	283,548	136,723	(48.2)
25	171,683	148,866	86.7	10,228	(6.9)	138,639	(93.1)	284,273	139,123	(48.9)
26	170,562	148,513	87.1	10,063	(6.8)	138,450	(93.2)	284,170	138,661	(48.8)
27	168,867	147,423	87.3	9,914	(6.8)	136,678	(93.2)	280,907	143,011	(50.9)

第10表 病類別推移

(年度平均)

区分 年度	実数				指数		構成比	
	精神			その他	精神	その他	精神	その他
	総数	入院	入院外					
18	6,599	4,732	1,867	111,538	37.0	100.0	5.6	94.4
19	6,228	4,474	1,754	113,230	34.9	101.5	5.2	94.8
20	6,078	4,370	1,708	115,632	34.0	103.7	5.0	95.0
21	6,220	4,290	1,930	122,908	34.8	110.2	4.8	95.2
22	6,140	4,090	2,050	130,224	34.4	116.8	4.5	95.5
23	6,339	4,035	2,304	136,482	35.5	122.4	4.4	95.6
24	6,484	4,047	2,437	140,891	36.3	126.3	4.4	95.6
25	6,341	3,985	2,356	142,525	35.5	127.8	4.3	95.7
26	6,137	3,803	2,334	142,376	34.4	127.6	4.1	95.9
27	5,942	3,532	2,410	141,481	33.3	126.8	4.0	96.0

第8図 医療扶助人員・医療扶助費の推移



7 生活保護費支出状況

本道の平成 27 年度生活保護費は、総額 2,809 億 659 万円で、前年度と比較すると 32 億 6,342 万円、1.1%減少しています。

このうち、生活扶助費等は 1,378 億 9,629 万円で前年度よりも 76 億 1,303 万円、5.2%の減、医療扶助費は 1,430 億 1,031 万円で前年度よりも 43 億 4,961 万円、3.1%の増となっています。

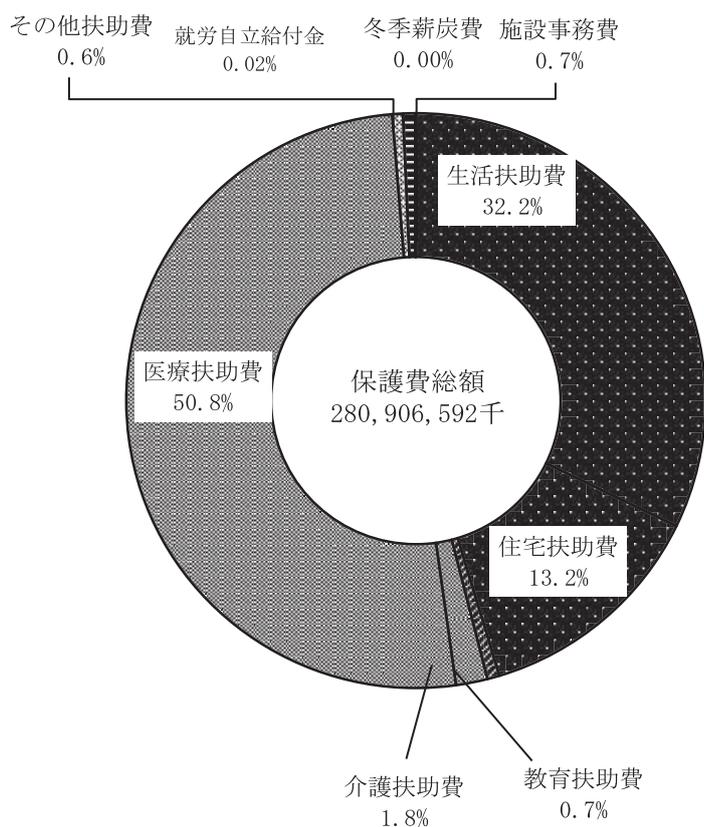
生活保護費総額に占める医療費の割合は、平成 27 年度では 50.9%となっています。

第11表 生活保護費の推移

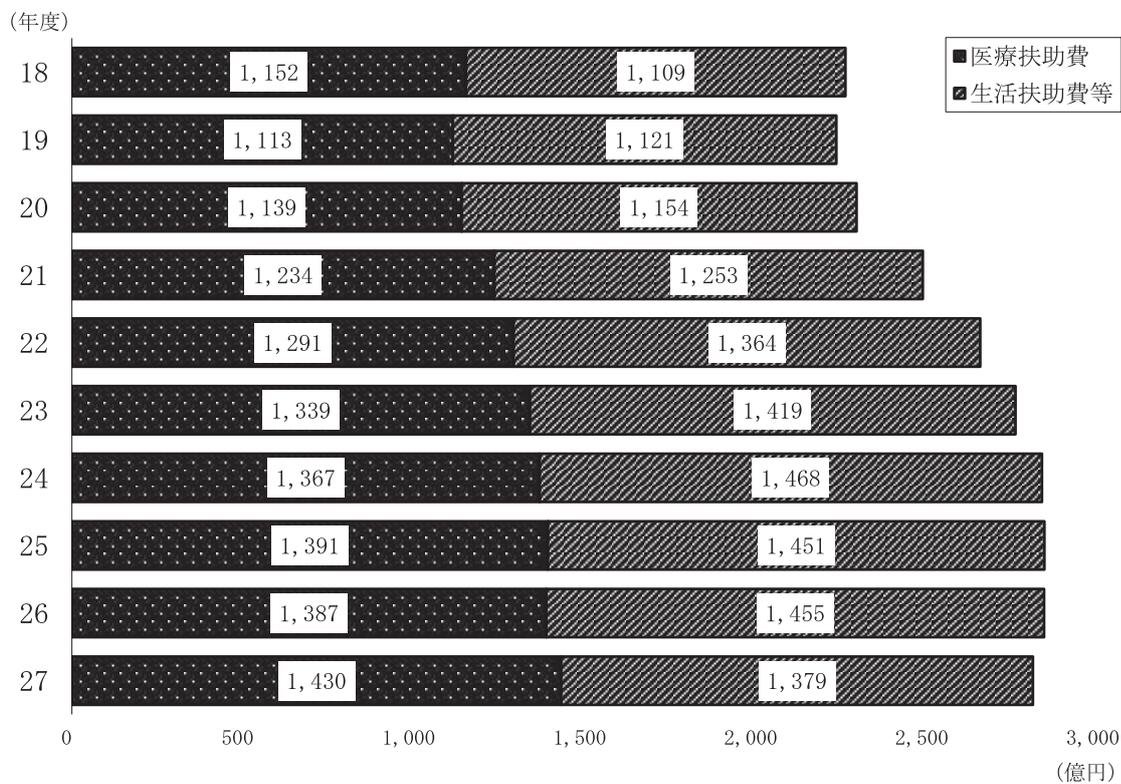
(単位：千円)

区分 年度	総 額			生活扶助費等			医療扶助費		
	実 数	指数	構成比	実 数	指数	構成比	実 数	指数	構成比
18	226,114,787	100.0	100.0	110,905,437	100.0	49.0	115,209,350	100.0	51.0
19	223,460,567	98.8	100.0	112,127,185	101.1	50.2	111,333,382	96.6	49.8
20	229,367,320	101.4	100.0	115,447,021	104.1	50.3	113,920,299	98.9	49.7
21	248,727,212	110.0	100.0	125,307,993	113.0	50.4	123,419,219	107.1	49.6
22	265,513,753	117.4	100.0	136,415,977	123.0	51.4	129,097,776	112.1	48.6
23	275,822,879	122.0	100.0	141,929,270	128.0	51.5	133,893,609	116.2	48.5
24	283,548,192	125.4	100.0	146,825,043	132.4	51.8	136,723,149	118.7	48.2
25	284,272,505	125.7	100.0	145,149,966	130.9	51.1	139,122,538	120.8	48.9
26	284,170,018	125.7	100.0	145,509,319	131.2	51.2	138,660,698	120.4	48.8
27	280,906,591	124.2	100.0	137,896,290	124.3	49.1	143,010,301	124.1	50.9

第9図 平成27年度扶助別生活保護費構成比



第10図 生活保護費の推移



# 障がい者福祉の状況

出典 第5期 北海道障がい福祉計画  
(計画期間：平成30年度～平成32年度)

## 1 障がいのある人の現状

北海道の人口に占める障がいのある人の割合は、高齢化等の影響により、年々増加しています。また、全国と比較すると、すべての障がい種別で障がいのある人の割合が高くなっています。

### (1) 身体障がい

身体障害者手帳交付者数は、平成28年度末現在で、302,182人となっており、平成14年度末と比較すると、14年間で34,603人増加しています。

また、北海道の人口に占める割合は平成14年度末の4.7%から、平成28年度末で5.7%と1.0ポイント増加しています。

全国においては、5,148,082人で、人口比4.1%となっています。

### (2) 知的障がい

療育手帳交付者数は、平成28年度末現在で、59,092人となっており、平成14年度末と比較すると、14年間で26,037人増加しています。

また、北海道の人口に占める割合は、平成14年度末の0.6%から、平成28年度末で1.1%と0.5ポイント増加しています。

全国においては、1,044,573人で、人口比0.8%となっています。

### (3) 精神障がい

精神保健福祉手帳交付者や自立支援医療受給者など保健所で把握している精神障がいのある人の数は、平成28年度末現在で、157,679人となっており、平成14年12月末と比較すると、14年間で64,269人増加しています。

また、北海道の人口に占める割合は平成14年度末の1.7%から、平成28年度末で3.0%と1.3ポイント増加しています。

なお、精神保健福祉手帳交付者数は、平成28年度末現在で、46,327人となっており、平成14年度末と比較すると、14年間で33,181人増加しています。

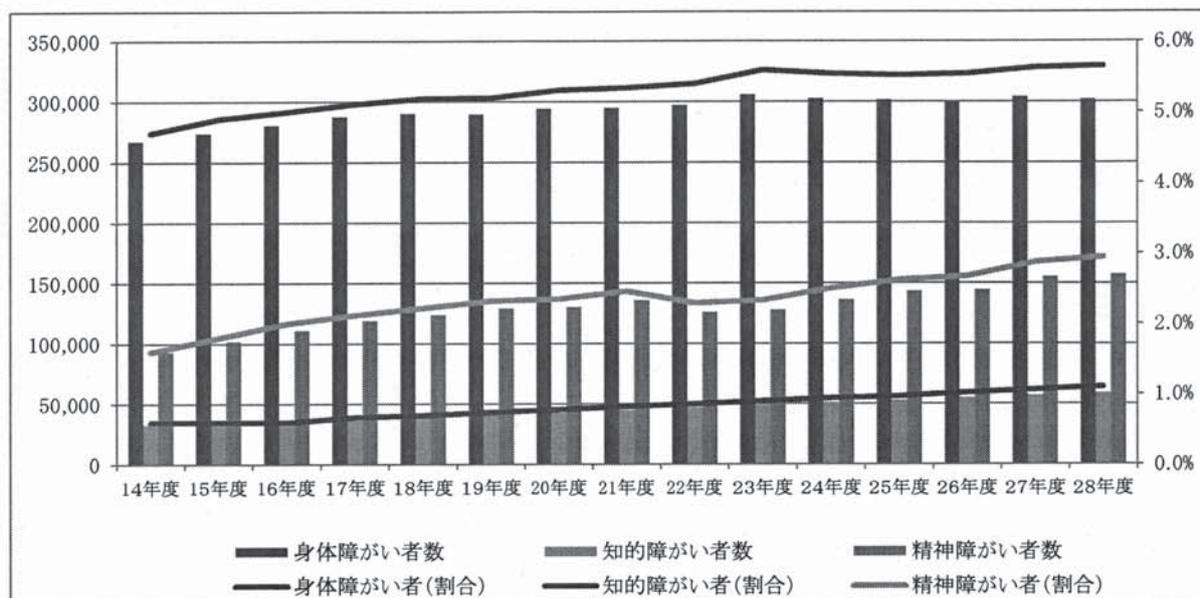
全国においては、921,022人で、人口比0.7%となっています。

表1 身体障害者手帳等交付者数(身体・療育・精神)

	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	
身体障がい者	18歳未満	5,606	5,453	5,409	5,362	5,219	5,051	4,993	4,733	4,617	4,730	4,570	4,394	4,251	3,829	3,746
	18歳以上	261,973	268,774	275,362	282,268	285,250	284,641	289,317	290,159	292,411	301,061	298,126	297,163	295,515	300,456	298,436
	合計	267,579	274,227	280,771	287,630	290,469	289,692	294,310	294,892	297,028	305,791	302,696	301,557	299,766	304,285	302,182
	人口に占める割合	4.7%	4.9%	5.0%	5.1%	5.2%	5.2%	5.3%	5.3%	5.4%	5.6%	5.5%	5.5%	5.5%	5.6%	5.7%
知的障がい者	18歳未満	6,584	6,943	7,513	7,849	8,351	9,150	9,853	10,580	11,287	11,838	12,371	12,795	13,539	13,402	13,827
	18歳以上	26,471	27,548	28,443	29,597	30,687	31,970	33,160	34,540	35,830	37,211	38,819	40,314	41,510	43,708	45,265
	合計	33,055	34,491	35,956	37,446	39,038	41,120	43,013	45,120	47,117	49,049	51,190	53,109	55,049	57,110	59,092
	人口に占める割合	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%	1.1%	1.1%
精神障がい者	保健所把握数	93,410	102,113	111,117	119,232	124,085	129,330	130,381	136,073	125,993	127,863	136,382	143,344	144,430	155,351	157,679
	精神保健福祉手帳交付者数	13,146	15,257	17,466	19,887	21,641	24,271	25,915	28,907	31,369	32,748	36,100	40,000	37,463	43,852	46,327
	保健所把握数の人口に占める割合	1.7%	1.8%	2.0%	2.1%	2.2%	2.3%	2.4%	2.5%	2.3%	2.3%	2.5%	2.6%	2.7%	2.9%	3.0%
	人口	5,662,856	5,650,573	5,632,133	5,629,970	5,600,705	5,571,770	5,543,556	5,520,894	5,498,916	5,474,216	5,465,451	5,463,045	5,407,928	5,401,210	5,348,102

\*手帳交付者数は各年度末現在、保健所把握数は平成26年度まで各年度12月末現在、人口は25年度は平成26年1月1日現在

図1【障がい者数の推移】



### ・発達障がい

発達障がいとは、発達障害者支援法により、「自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であってその症状が通常低年齢において発現するものとして政令で定めるもの」と定義されており、平成22年の改正で障害者自立支援法の対象として明確に規定されました。

さらに、平成23年8月には障害者基本法が改正され、「障害者」の定義において「精神障害（発達障害を含む。）」と規定されました。

また、発達障害者支援法の施行から10年が経過し、平成28年に法改正が行われ、支援の一層の充実が規定されました。

発達障がいは、個々によりその特性が異なり、本人や家族、周囲の人が個人の特性を理解し、その人にあつた配慮や支援を行うことにより、持っている本来の力が活かされるようになります。

### ・高次脳機能障がい

高次脳機能障がいとは、脳卒中などの病気や交通事故、頭部への怪我などにより、脳を損傷した後遺症としてみられる障がいです。脳損傷による認知機能障害（記憶障害や注意障害、遂行機能障害、社会的行動障害など）を主な症状として、日常生活や社会生活に制約が出ている障がいをさし、「器質性精神障害」として精神障害者保健福祉手帳や自立支援医療（精神通院医療）の申請対象とされています。

また、手帳の有無にかかわらず、障害者総合支援法に基づくサービスの給付対象になることが可能です。高次脳機能障がいは、身体障がいが見られず、外見上は障がいが目立たないことから「見えにくい障がい」といわれ、障がいに関する十分な理解が得られていない実態があり、高次脳機能障がいのある人の正確な人数を把握できていないのが現状です。

### (4) 難病等

難病とは、原因不明で、治療が極めて困難で、希少であり、後遺症を残すおそれが少なくないことや、経過も慢性にわたり、生活面に長期に支障をきたす疾病です。

平成 23 年 8 月に改正された障害者基本法において「障害者」の定義に含まれ、平成 25 年 4 月の障害者総合支援法の施行により、「障害者」の定義に難病等（治療方法が確立していない疾病その他の疾病であって政令で定めるものによる障害の程度が厚生労働大臣が定める程度である者）と明記され、難病等である人も障害福祉サービス等を利用できるようになりました。

また、対象となる疾病については、平成 29 年 4 月には 358 疾病に拡大されています。

## 2 サービス提供体制の現状と評価

### (1) サービスの利用状況

#### ① 障害福祉サービスの利用状況（平成 29 年 3 月分）

障害福祉サービスの利用者は 51,786 人となっており、うち入所施設利用者が 9,863 人となっています。

表 2：平成 28 年度末障害福祉サービス利用実績

サービス種類	単位	28年度	サービス種類	単位	28年度	
訪問系 居宅介護・重度訪問介護・同行 援護・行動援護・重度障害者等 包括支援	時間	306,156	日中 活動系	生活介護	人日	364,823
		281,885			人日	361,606
		92.1%			人日	99.1%
居住系 共同生活援助	人	10,536	自立訓練(機能訓練)	人日	896	
		10,397			156	
		98.6%			17.4%	
施設入所支援	人	10,023	自立訓練(生活訓練)	人日	9,895	
		9,863			6,709	
		98.4%			67.8%	
就労移行支援	人日	47,199	就労移行支援	人日	47,199	
		30,373			30,373	
		64.3%			64.3%	
就労継続支援 (A型)	人日	102,798	就労継続支援 (A型)	人日	102,798	
		85,152			85,152	
		82.8%			82.8%	
就労継続支援 (B型)	人日	311,846	就労継続支援 (B型)	人日	311,846	
		290,053			290,053	
		93.0%			93.0%	
療養介護	人	1,365	療養介護	人	1,365	
		1,294			1,294	
		94.8%			94.8%	
短期入所(福祉型)	人日	12,136	短期入所(福祉型)	人日	12,136	
		12,152			12,152	
		100.1%			100.1%	
短期入所(医療型)	人日	1,776	短期入所(医療型)	人日	1,776	
		1,362			1,362	
		76.7%			76.7%	

※上段:計画 下段:実績

また、第4期計画で定めたサービス見込量に対する平成28年度の実績では、施設入所支援が98.4%となっていますが、地域における居住サービスである共同生活援助は98.6%、訪問系サービスは92.1%、日中活動系サービスの生活介護は99.1%、就労継続支援（B型）が93.0%となっています。

② 障害児通所支援等の利用状況（平成29年3月分）

障害児通所支援の利用者は、児童発達支援で61,499人、放課後等デイサービスでは95,250人となっております。

表3：平成28年度末障害児入所・通所支援事業実績

サービス種類		単位	28年度	サービス種類		単位	28年度
入所	福祉型	人	388	通所	児童発達支援	人日	61,499
	医療型	人	212		医療型児童発達支援	人日	833
			放課後等デイサービス		人日	95,250	
			保育所等訪問支援		人日	236	

(2) 入所施設の状況

平成29年4月1日現在の入所施設数は、209施設で定員は10,929人となっています。

また、平成29年3月の入所施設の利用者数は、9,863人となっており、平成26年3月利用者数から385人の減となっています。

表4：障害者支援施設入所施設（定員）・入所施設利用者数

区分	入所施設数(定員)				入所施設利用者数	
	H26.4.1		H29.4.1		H26.3	H29.3
障害者支援施設	209	11,089	209	10,929	10,248	9,863

(3) 居住支援の状況

グループホーム（共同生活援助）は、障害者自立支援法の施行後、指定基準の規制緩和が図られたことなどにより、施行時点の平成18年4月の定員2,960人が、29年4月では11,140人、約3.8倍と大幅な伸びとなっています。

また、平成29年3月利用者数は、10,397人となっており、平成26年3月利用者から1,671人の増となっています。

表5：グループホームの指定・整備実績

		H18.4	H20.4	H23.4	H26.4	H29.4
グループホーム	か所数	635か所	321か所	377か所	433か所	525か所
	利用定員	2,960人	4,672人	6,555人	9,579人	11,140人
伸び率(H29/H18)						376.4%

※H26.4まではグループホーム及びケアホームの合計です。

#### (4) 工賃（賃金）の状況

平成 28 年度における道内の事業所（就労継続支援事業所 948 か所）における月額一人当たり平均工賃（賃金）は、27,881 円となっており、このうち、就労継続支援 B 型事業所（738 か所）では、18,213 円となっており、障がいのある人が、生きがいをもち安心して地域で暮らせるようになるためには、工賃（賃金）向上に向けた更なる取組が求められています。

##### 《工賃とは》

生産活動に係る事業の収入から生産活動に係る事業に必要な経費を控除した額に相当する金額を工賃として施設や事業所等の利用者に支払うこととされています。（障害者総合支援法に基づく指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準等）

##### 《賃金とは》

賃金、給料、手当、賞与その他名称を問わず、労働の対償として使用者が労働者に支払うすべてのものをいいます。（労働基準法）

表 6：【平成 28 年度工賃（賃金）実績】

施設種別	施設数 (か所)	定員 (人)	工賃支払 対象者延人数	工賃支払総額 (円)	平均工賃/月 (円)
就労継続支援 A 型事業所	210	3,964	44,385	3,014,219,327	67,911
就労継続支援 B 型事業所	738	15,745	183,777	3,347,156,960	18,213
合計	948	19,709	228,162	6,361,376,287	27,881

##### 《賃金と工賃について》

「賃金」と「工賃」は、ともに仕事・作業の対価として支払われるものですが、この計画においては、雇用関係において、企業、福祉工場、就労継続支援 A 型事業所等と雇用契約を締結する場合には「賃金」、就労継続支援 B 型事業所、地域活動支援センター・小規模事業所と利用契約を締結する場合には「工賃」としています。

表 7：【施設種別ごとの工賃（賃金）実績の推移】

施設種別	平成18年度		平成19年度		平成20年度		平成21年度		平成22年度		平成23年度	
	施設数 (か所)	平均工賃 (円)										
就労継続支援 A 型事業所	13	68,778	21	59,451	34	53,254	46	51,277	70	51,294	97	52,430
就労継続支援 B 型事業所	59	14,443	114	15,481	184	14,050	258	16,043	335	17,183	442	18,969
入所・通所授産施設	134	15,725	112	15,556	106	15,278	80	15,252	66	15,110	33	14,763
福祉工場	4	104,641	3	123,388	3	120,072	2	100,752	1	83,946	1	82,475
小規模通所授産施設	20	9,770	10	6,849	3	7,450	0	0	0	0	0	0
全施設平均	230	17,306	260	18,341	330	17,837	386	19,345	472	20,749	573	23,578
工賃増進計画対象施設・事業所	213	15,305	236	15,331	293	14,636	338	15,760	401	16,649	475	18,531

施設種別	平成24年度		平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度	
	施設数 (カ所)	平均工賃 /月(円) (/時間(円))								
就労継続支援A型事業所	129	55,389	158	57,271	199	58,791	202	60,168	210	67,911
就労継続支援B型事業所	524	18,958 (200)	565	18,848 (206)	661	18,128 (212)	690	17,491 (225)	738	18,213 (227)
全施設平均	653	25,105	723	26,101	860	26,136	892	29,196	948	27,881

※工賃倍増(向上)計画対象施設・事業所 平成23年度以前:就労継続支援B型事業所、旧法施設の入所・通所授産施設及び小規模通所授産施設  
平成24年度以降:就労継続支援B型事業所

表8:【工賃支払対象者延人数及び工賃支払総額の推移】

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
工賃支払対象者 延人数(人)	72,776	80,135	91,258	93,553	102,546	104,607
工賃支払総額(円)	1,113,806,394	1,228,586,259	1,335,653,397	1,474,360,461	1,707,263,855	1,938,432,318

	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
工賃支払対象者 延人数(人)	114,205	131,809	155,915	176,874	183,777
工賃支払総額(円)	2,165,150,285	2,484,405,250	2,826,403,159	3,093,700,941	3,347,156,960

※工賃実績調査(厚生労働省調査)

### (5) 一般就労への移行状況

平成28年度における道内の福祉施設から一般就労への移行者数は895人となっており、平成17年度実績(105人)と比較し、8.5倍の増加となっています。

また、法定雇用率が適用される道内の民間企業(3,257社)の障がいのある人の実雇用率は2.06%であり、全国平均(1.92%)を上回っていますが、法定雇用率を達成している企業の割合は51.5%(1,677社)にとどまっており、障がいのある人を一人も雇用していない企業は29.6%(965社)となっています。(平成28年6月1日現在)。

障がいのある人一人ひとりの意欲や障がい特性等に応じて、安心して一般就労に取り組むことができるよう、企業等と連携・協働した就労支援の充実・強化を図っていく必要があります。

表9:【福祉施設から一般就労への移行者数】

(単位:人)

種別	平成17年度	平成20年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
新体系	就労移行支援	98	318	390	506	430	523	529
	就労移行支援(養成施設)	5	5	0	6	0	7	3
	就労継続支援(A型)	7	56	81	127	191	155	172
	就労継続支援(B型)	50	146	160	221	292	219	191
旧体系*13	身体	11	1	3				
	知的	60	41	7				
	精神	34	23	0				
合計	105	225	535	631	860	913	904	895

※福祉施設等利用者の一般就労等に関する実態調査(道調査)

表 10：【障がい者雇用の義務がある民間企業の実雇用率等（平成28年6月1日現在）】

法定雇用率	実雇用率		法定雇用率達成割合		法定雇用率達成企業数
	北海道	全国	北海道	全国	北海道
%	%	%	%	%	企業
2.0	2.06	1.92	51.5	48.8	1,677/3,257

※平成28年障がい者雇用状況の集計結果（厚生労働省北海道労働局）

**《障がい者雇用率制度について》**  
 すべての事業主は、法定雇用率以上の割合で障がいのある人を雇用する義務があります。（障がい者の雇用の促進等に関する法律）  
 法定雇用率は、平成30年4月から算定基礎の対象に精神障がいのある人が追加されること等から、民間企業では2.0%から2.3%（当分の間2.2%）に引き上げられます。また、それに伴い、障がいのある人を雇用しなければならない事業主の範囲が、従業員50人以上から43.5人以上（当分の間45.5人以上）へと拡大されます。

(6) 地域生活移行状況

平成28年4月1日から平成29年3月31日までの地域生活移行者数は、88人となっています。

また、地域生活移行先としては、グループホーム（共同生活援助）がもっとも多く63人（71.6%）となっています。

表 11：【退所者の状況】

期 間	地域生活移行(※)	入所施設(障がい)	他人所施設(老人)	地域移行型ホーム	病院	その他	計
H24.4.1～H25.3.31	114	59	13	1	88	143	418
H25.4.1～H26.3.31	178	60	15	0	96	147	496
H26.4.1～H27.3.31	157	61	31	1	109	172	531
H27.4.1～H28.3.31	99	54	15	1	90	160	419
H28.4.1～H29.3.31	88	32	10	2	96	166	394

【参考】

H17.10.1～H24.3.31	2,548	890	143	15	560	965	5,121
-------------------	-------	-----	-----	----	-----	-----	-------

※道外の利用者を含む。

表 12：【地域生活移行の内訳】

期 間	グループホーム	福祉ホーム	一般住宅	公営住宅	家庭復帰	その他	計
H24.4.1～H25.3.31	70	1	9	2	28	4	114
H25.4.1～H26.3.31	128	1	8	2	33	6	178
H26.4.1～H27.3.31	116	3	7	1	27	3	157
H27.4.1～H28.3.31	62	1	3	1	28	4	99
H28.4.1～H29.3.31	63	0	0	0	19	6	88

【参考】

H17.10.1～H24.3.31	1,807	28	126	25	496	66	2,548
-------------------	-------	----	-----	----	-----	----	-------

※H26.4まではグループホーム（共同生活援助）及びケアホーム（共同生活介護）の合計です。

### (7) 特別支援学校卒業生の進路状況

道内の特別支援学校の平成 29 年 3 月における高等部卒業生 1,093 人のうち、就職は 342 人で全体の 31.3%、福祉施設利用は 673 人で全体の 61.6%となっています。

特別支援学校を卒業した人が、身近な地域で生活することができるよう、在学中の就職支援の強化や地域のサービス基盤を整備していく必要があります。

表 13：【特別支援学校卒業生の進路状況】

進路	学校	視覚障がい	聴覚障がい	知的障がい	肢体不自由	病弱	計	専攻科		
								視覚	聴覚	
高等部	卒業生	4	13	963	95	18	1,093	8	1	
	就職	0	7	326	6	3	342	7	0	
	進学	専攻科等	2	0	0	0	0	2	0	0
		大学等	0	2	0	3	1	6	0	0
		教育訓練機関等	0	0	14	4	1	19	0	0
		小計	2	2	14	7	2	27	0	0
	福祉施設利用	2	4	587	72	8	673	0	1	
その他(入院、自宅療養等)	0	0	36	10	5	51	1	0		

### (8) 発達障がい者に対する支援の状況

平成 28 年 8 月に施行された発達障がい者支援の一層の充実を図るため、発達障害者支援法の全般わたって改正され、医療、福祉、教育、就労等の関係機関が相互に連携し、一人ひとりの発達障がいのある人に切れ目のない支援を実施することが目的に追加され、きめ細やかな支援を推進することとされました。

道では、北海道教育厅と共同し、「発達障害者支援（地域）センター」を設置し、地域で発達障がいのある人やその家族の支援を行う市町村や事業所等の関係機関への助言や人材育成を行い支援の充実を図るほか、フォーラムを開催するなど発達障がいの理解促進を行っています。

### (9) 障がい児に対する支援の状況

平成 28 年 6 月の児童福祉法の改正に伴い、これまでの指定障害児通所支援事業に居宅訪問型児童発達支援が創設され、また、医療的ケアを要する障がいのある子どもが適切な支援を受けられるよう、自治体において保健・医療・福祉等の連携促進に努めるものとされました。

また、障がいのある子どものサービスに係る提供体制の計画的な構築を推進するため、自治体において障害児福祉計画を策定することとなりました。

さらに、子ども・子育て支援法の「全ての子どもが健やかに成長するように支援するものであって、良質かつ適切なものでなければならない」との基本理念に基づき、家庭、学校、地域、職域その他の社会のあらゆる分野における全ての構成員が各々の役割を果たすとともに、相互に協力を図り、障がいのある子どもとその家族に対し、乳幼児期から学校卒業後まで一貫した効果的な支援を身近な場所で提供する体制を整備し、障がいのある子ども本人の最善の利益を保障する必要があります。

(10) 医療を必要とする在宅障がい児（者）に対する支援の状況

重症心身障がい児（者）など、医療的ケアを必要とする在宅で暮らす重度障がいのある人が、地域で生活するためには、必要なサービス基盤を整備し、その家族の負担を軽減することが必要です。

こうした人が利用可能な短期入所事業所は、道内 19 ヶ所となっており、地域の支援体制の充実に向けた更なる取組が求められています。

(11) 北海道障害者介護給付費等不服審査会等の状況（平成 29 年 3 月 31 日現在）

障がいのある人または障がいのある子どもの保護者は、市町村が決定した障害支援（程度）区分認定や支給決定などについて不服がある場合に、都道府県知事に対して審査請求をすることができます。

道では平成 18 年 4 月に北海道障害者介護給付費等不服審査会、平成 24 年 4 月に障害児通所給付費等不服審査会を設置し、審査請求があった事件について審議を行っています。

北海道障害者介護給付費等不服審査会には、平成 18 年の新制度施行以降、120 件の審査請求があり、うち 93 件が障害支援（程度）区分の認定に関するもの、25 件が支給決定等に関するものとなっています。

なお、障害児通所給付費等不服審査会への審査請求はありません。

表 14：【障害者介護給付費等不服審査会審議内訳】

裁決内容	件数	請求内容	件数
認容	46件	障害支援(程度)区分関連	93件
棄却	52件	支給決定または支給内容に関するもの	25件
取下げ	19件	その他	2件
却下	3件		
計	120件	計	120件

※ 障害支援（程度）区分関連：障害程度区分（平成18年4月～平成26年3月）及び障害支援区分（平成26年4月～）に関連する請求

3 主なサービス提供基盤の整備状況

(1) 基盤整備の状況（平成 29 年 4 月現在）

障害者支援施設の定員数は、平成 26 年 4 月と 29 年 4 月を比較すると 160 名（1.4%）の減となっています。

また、日中活動の場は、地域生活移行の取組の推進及び地域活動支援センターの設置や事業者の新規参入の推進などにより、平成 26 年 4 月と 29 年 4 月を比較すると 1 割以上の増加となっています。

表 15：【サービス提供基盤の整備状況】

	平成26年4月1日		平成29年4月1日		差 引	
	施設数	定 員	施設数	定 員	施設数	定 員
入所施設	209	11,089	209	10,929	0	△160
生活介護	459	16,709	512	17,614	53	905
自立訓練(機能訓練)	2	20	3	22	1	2
自立訓練(生活訓練)	66	679	66	626	0	△53
就労移行支援	181	2,040	199	2,120	18	80
就労移行支援(養成施設)	1	60	1	60	0	0
就労継続支援A型	170	3,317	247	4,501	77	1,184
就労継続支援B型	592	12,124	780	15,823	188	3,699

※ 障害者支援施設の「日中活動」サービスはそれぞれのサービス種別へ計上している。

## (2) 人材養成の状況

障がいのある人が各種サービス等の社会資源を有効に活用しながら生活することができるよう、相談支援業務に従事する人や居住系、日中活動系サービス事業者に配置が義務付けられているサービス管理責任者を、また、利用者に適切なサービスが提供されるよう、障害者総合支援法に定める障害支援区分認定関係者（認定調査員・審査会委員・主治医）を養成するための研修等を行っています。

表 16：【研修修了者の状況】

(単位：人)

研修名	平成17年度	平成20年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
相談支援従事者 基礎研修	281	265	252	376	457	510	417	383
研修 専門研修	—	57	111	211	151	119	173	208
サービス管理責任者研修	—	1,130	987	936	514	868	834	1,038
障害支援区分認定調査員研修	875	359	322	373	376	450	450	369
市町村審査会委員研修	165	58	82	47	103	96	96	59
主治医研修	—	792	559	535	715	600	587	374

※ 「障害支援区分認定調査員研修」については、平成25年度までは「障害程度区分認定調査員研修」として実施。

## 高齢者福祉の状況

出典 第7期北海道高齢者保健福祉計画・介護保険事業支援計画

(計画期間：平成30年4月～平成33年3月)

### 1 要介護者の現状と推計

#### (1) 第1号被保険者数の現状と推計

##### ア 現状

平成28年度における第1号被保険者数は、159万7,421人で、平成27年度と比較して3万1,829人の増(2.0%増)となっています。

このうち、65～74歳は7,797人(0.1%)、75歳以上は2万4,032人(3.1%)増加しています。

##### イ 推計

第1号被保険者数は、市町村において介護サービス見込量や保険料等の算定のために推計した被保険者数を、道全体で積み上げた数値となっています。

この推計によると、平成32年度における第1号被保険者数は、167万8,333人で、平成29年度と比較して6万7,042人の増加(4.2%増)となっています。

また、平成37年度の第1号被保険者数は、平成29年度と比較して8万7,418人の増加(5.4%増)になると推計されています。

図表1.【第1号被保険者数の現状と推計】

区分	平成27年度 (実績)	平成28年度 (実績)	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度	平成37年度
第1号被保険者数	1,565,592	1,597,421	1,611,291	1,636,305	1,658,018	1,678,333	1,698,709
65～74歳	797,474	805,271					
構成比	(50.9%)	(50.4%)					
75歳以上	768,118	792,150					
構成比	(49.1%)	(49.6%)					

〔資料〕平成27年度は、厚生労働省「介護保険事業状況報告」年報  
 平成28年度は、厚生労働省「介護保険事業状況報告」月報(暫定)(年度末の実績)  
 平成29年度以降は、厚生労働省の『見える化』システムによる市町村の推計値を積み上げた数値

#### (2) 要支援・要介護者の現状と推計

##### ア 現状

第1号及び第2号被保険者のうち、要支援・要介護者は、平成28年度31万8,180人で、平成26年度と比較して1万7,467人の増(5.8%増)となっています。

要介護度別の分布では、要介護1が最も多く22.3%で、次いで要支援1が17.6%、要介護2が16.4%などとなっており、要支援1、2と要介護1、2を合わせると全体の約7割を占めています。

また、第1号被保険者の要支援・要介護認定率は、平成28年度19.9%で、増加傾向にあります。

サービス利用者数をみると、平成28年度末のサービス利用者数は27万2,514人で、要支援・要介護者の約9割がサービスを利用しており、平成26年度と比較して2万9,782人の増(12.3%増)

となっています。

また、このうち、居宅サービス利用者数 18 万 2,486 人、地域密着型サービス利用者数は 4 万 7,722 人、施設サービス利用者数は 4 万 2,306 人となっています。

図表 2. 【要介護者数等の現状】

対象者区分	平成26年度	平成27年度	平成28年度（構成比）
要支援・要介護者全体（人）	300,713	309,640	318,180（100.0%）
要支援1（人）	53,233	54,769	55,976（17.6%）
要支援2（人）	41,903	43,771	45,144（14.2%）
要介護1（人）	65,738	68,640	70,913（22.3%）
要介護2（人）	49,781	50,457	52,306（16.4%）
要介護3（人）	32,206	33,386	34,403（10.8%）
要介護4（人）	30,119	30,784	31,881（10.0%）
要介護5（人）	27,733	27,833	27,557（8.7%）
うちサービス利用者（人）	242,732	251,243	272,514 -
利用率（/要介護者等）（%）	(80.7)	(81.1)	(85.6) -
居宅サービス利用者（人）	173,565	180,093	182,486 -
利用率（/要介護者等）（%）	(57.7)	(58.2)	(57.4) -
構成割合（/サービス利用者）（%）	(71.5)	(71.7)	(67.0) -
地域密着型サービス利用者（人）	26,934	28,537	47,722 -
利用率（/要介護者等）（%）	(9.0)	(9.2)	(15.0) -
構成割合（/サービス利用者）（%）	(11.1)	(11.4)	(17.5) -
施設サービス利用者（人）	42,233	42,613	42,306 -
利用率（/要介護者等）（%）	(14.0)	(13.8)	(13.3) -
構成割合（/サービス利用者）（%）	(17.4)	(17.0)	(15.5) -

〔資料〕平成26～27年度は、厚生労働省「介護保険事業状況報告」年報  
平成28年度は、厚生労働省「介護保険事業状況報告」月報（暫定）（年度未実績）

図表 3. 【第1号被保険者の認定率の現状】

対象者区分	平成26年度	平成27年度	平成28年度
第1号被保険者数（人）	1,525,596	1,565,592	1,597,421
うち要支援・要介護者（人）	300,713	309,640	318,180
認定率（%）	(19.7)	(19.8)	(19.9)

〔資料〕平成26～27年度は、厚生労働省「介護保険事業状況報告」年報  
平成28年度は、厚生労働省「介護保険事業状況報告」月報（暫定）（年度未実績）

#### イ 推計

要支援・要介護者数の推計については、市町村において、これまでの介護保険の運営状況を基に推計を行った上で、地域支援事業及び予防給付によって見込まれる効果、日常生活圏域ニーズ調査の結果等を勘案して見込んだ数値を、道全体で積み上げています。

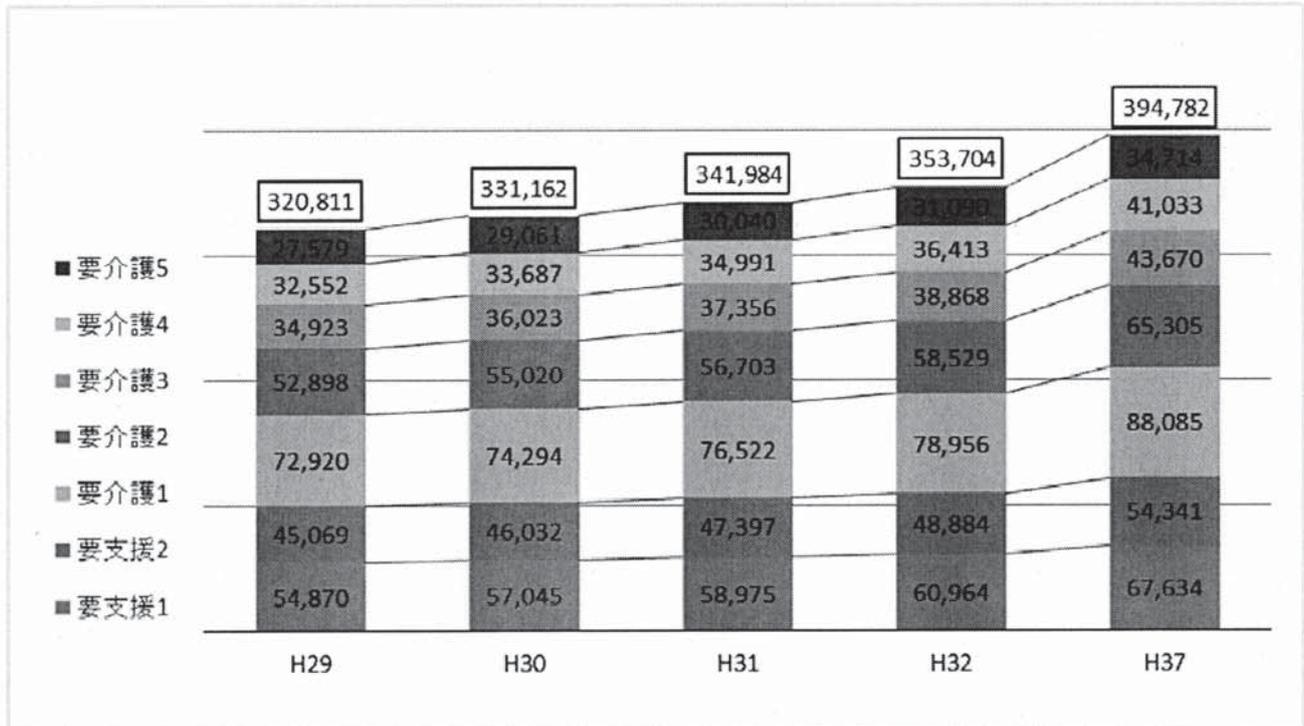
この推計によると、平成32年度における要支援・要介護者数は、35万3,704人で、平成29年度と比較して3万2,893人の増（10.3%増）となっています。

要介護度の分布をみると、平成32年度では、要介護1が最も多く22.3%、次いで要支援1が17.2%、要介護2が16.6%となる見込みです。

また、平成 37 年度の要支援・要介護者数は、39 万 4,782 人で、平成 29 年度と比較して 7 万 3,971 人の増（23.1%増）になると推計されています。

第 1 号被保険者の要支援・要介護認定率は、平成 32 年度 20.7%、平成 37 年度 22.8%になると推計されています。

図表 4. 【要介護者数等の推計】



〔資料〕厚生労働省の『『見える化』システム』による市町村の推計値を積み上げた数値

図表 5. 【第 1 号被保険者の認定率の推計】

対象者区分	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度	平成37年度
第1号被保険者数 (人)	1,611,291	1,636,305	1,658,018	1,678,333	1,698,709
要支援・要介護者 (人)	315,032	325,210	335,715	347,060	388,088
認定率 (%)	19.6	19.9	20.2	20.7	22.8

〔資料〕厚生労働省の『『見える化』システム』による市町村の推計値を積み上げた数値

### (3) 認知症高齢者の現状と推計

高齢者の増加に伴い、認知症高齢者も増加傾向にあり、「日本における認知症の高齢者人口の将来推計に関する研究（平成 26 年度厚生労働科学研究費補助金特別研究事業）」では、団塊の世代が 75 歳以上となる平成 37 年に全国で約 700 万人、高齢者の約 5 人に 1 人が認知症になると推計されています。

これを道内の高齢者人口にあてはめた場合、平成 37 年には約 34 万 1,000 人になると推計されます。

図表 6. 【認知症高齢者数の将来推計】

区 分		H24	H27	H32	H37	H37	
全国	有病率が一定の場合 (有病率)	462万人 15.0%	517万人 15.7%	602万人 17.2%	675万人 19.0%		約700万人
	有病率が上昇する場合 (有病率)	462万人 15.0%	525万人 16.0%	631万人 18.0%	730万人 20.6%		
	北海道	有病率が一定の場合 (有病率)	208,004人 15.0%	237,565人 15.7%	291,931人 17.2%	327,331人 19.0%	約34万1千人
		有病率が上昇する場合 (有病率)	208,004人 15.0%	242,104人 16.0%	305,510人 18.0%	354,896人 20.6%	
(北海道高齢者人口)		1,386,695人	1,513,151人	1,697,277人	1,722,796人		

【資料】(北海道高齢者人口資料)

H24 は、平成 24 年 3 月 31 日現在住民基本台帳人口

H27 は、平成 27 年 1 月 1 日現在住民基本台帳人口

(H26 から住民基本台帳における人口の基準日が 3 月 31 日から 1 月 1 日に変更)

H32、37 は、厚生労働省による市町村推計値を積み上げた数値

#### (4) 介護職員の現状と推計

介護職員の有効求人倍率は、高齢化の進行に伴う介護需要の高まりなども背景に、平成 24 年度に 1 倍を超えた後も上昇を続け、平成 28 年度には 2 倍を超えるなど、人材確保がより困難となってきています。

介護職員は、他の職業に比べて入職率、離職率ともに高く、離職の理由としては、第 6 期計画の策定時と同様、「職場の人間関係に問題があったため」が最も多く、次いで「結婚・出産・妊娠・育児のため」、「自分の将来の見込みが立たなかったため」、「収入が少なかったため」、「法人や施設・事業所の理念や運営のあり方に不満があったため」などがほぼ同じ割合であげられています。

中でも「結婚・出産・妊娠・育児のため」を離職の理由とした方の割合は、第 6 期計画策定時の 2 倍超と大幅な増加となっています。

また、専門的知識を持った介護福祉士数は着実に増加しているものの、介護福祉士登録者のうち約 42% は、福祉・介護に従事していない潜在的な有資格者となっています。

本道の平成 37 年度における介護職員の必要数は、各市町村のサービス見込量を基に推計すると約 11 万 7,000 人と見込まれています。

なお、道が実施した調査において、平成 29 年度の介護職員数は約 9 万 2,000 人と推計しています。

図表 7. 【職業別有効求人倍率 (年間)】

(単位：倍)

区 分	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
ホームヘルパー ・ケアワーカー	1.17	1.36	1.68	1.92	2.30
全 職 業	0.57	0.74	0.86	0.96	1.04

【資料】北海道労働局調べ (北海道分)

図表 8. 【職業別の入・離職率】

区 分	平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度	
	入職	離職	入職	離職	入職	離職	入職	離職
介護職員 (%)	23.8	18.5	24.1	18.5	22.2	20.1	22.6	20.0
全職業※ (%)	16.3	15.6	17.3	15.5	16.3	15.0	15.8	15.0

[資料] ①介護職員：(財)介護労働安定センター「介護労働実態調査」(北海道分)

②全職業：厚生労働省大臣官房統計情報部「雇用動向調査」

※都道府県別の数値が未公表のため全国値を参考掲載

図表 9. 【介護福祉士の状況】

区 分	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
従事者数 a (千人)	38	43	46	48
登録者数 b (千人)	67	73	78	83
a/b (%)	56.7	58.9	59.0	57.8

[資料] ①従業者数：厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」(北海道分)

②登録者数：(財)社会福祉振興・試験センター調べ(北海道分)

図表 10. 【介護職員の離職理由の状況】

(単位：%)

回 答 内 容 (複数回答あり)	平成25年度	平成28年度
(1) 職場の人間関係に問題があったため	25.1	26.0
(2) 結婚・出産・妊娠・育児のため	10.3	21.2
(3) 自分の将来の見込みが立たなかったため	17.8	20.8
(4) 収入が少なかったため	20.1	20.8
(5) 法人や施設・事業所の理念や運営のあり方に不満があったため	18.4	20.1

[資料] (財)介護労働安定センター 介護労働実態調査(平成25・28年度・北海道分)

※調査結果のうち、上位5位までの回答内容を掲載

図表 11. 【介護職員の将来推計】

区 分	平成29年度 実態調査	平成37年度 需要数
介護職員数(千人)	92	117

[資料] ①平成29年度：介護職員実態調査(道実施)により推計

②平成37年度：各市町村のサービスの量の見込みを基に、厚生労働省が作成したワークシートにより推計(訪問型サービス等の総合事業分を含む)

## 2 介護給付等対象サービスの現状

### (1) 居宅サービス提供基盤

主な居宅サービスの推進状況をみると、訪問リハビリテーション以外のサービスで、平成28年度の達成率が80%以上となっており、特に、訪問看護、通所リハビリテーション、通所介護の達成率が高くなっています。

平成29年11月末現在の事業所の指定状況は、平成26年11月末と比較して、訪問入浴介護、通所介護、短期入所療養介護以外のサービスで事業所数が増加しています。

運営主体別にみると、株式会社等の営利法人やNPO法人の参入が進んでおり、訪問介護では74.4%を占めています。

### (2) 地域密着型サービス提供基盤

地域密着型サービスの推進状況をみると、地域密着型通所介護や小規模多機能型居宅介護など、6つのサービスにおいて90%以上の達成率となっていますが、実績のない圏域については、夜間対応型訪問介護が15圏域、地域密着型特定施設入居者生活介護が7圏域、小規模多機能型居宅介護及び地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護が各1圏域あります。

また、定期巡回・随時対応型訪問介護看護や認知症対応型通所介護、看護小規模多機能型居宅介護については、80%台の達成率となっておりますが、実績のない圏域については、定期巡回・随時対応型訪問介護看護が1圏域、認知症対応型通所介護が2圏域、看護小規模多機能型居宅介護12圏域となっているなど、サービスの提供体制や利用状況に地域差が生じています。

このため、今後、これらのサービスの実施を促進する必要があります。

### (3) 施設サービス提供基盤

施設サービスの推進状況をみると、介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）、介護老人保健施設は90%以上の達成率となっています。

特別養護老人ホームの必要入所定員総数に対する整備状況については、平成29年度末の必要入所定員総数2万9,002床に対し、平成29年度着工の整備も含めると2万7,957床が整備される見込みです。

一方で、特別養護老人ホームの入所申込者数は、平成28年度調査で1万2,774人となっており、平成25年度調査と比較して約3,000人減少していますが、今後の要介護者数の増を踏まえると、在宅サービスの充実とともに、積雪寒冷や広域性等の地域特性や、在宅生活が困難な高齢者の利用ニーズに対応するため、引き続き、特別養護老人ホームの整備を進める必要があります。

また、特別養護老人ホームの整備に当たっては、より身近な住み慣れた地域でサービスを提供することや、小規模多機能型居宅介護等の他の地域密着型サービスを併せて効率的に提供する観点から、地域密着型特別養護老人ホームの整備を促進する必要があります。

施設のユニット化については、第6期計画で掲げた平成29年度のユニット型施設定員割合の目標値35.5%（うち特別養護老人ホームは47.5%）以上に対し、平成28年度実績が31.5%（うち特別養護老人ホームは43.5%）となっており、今後とも、施設整備を促進します。

介護療養型医療施設は、平成27～28年度で1,156床の介護老人保健施設等への転換等が行われ、平成28年度末で3,084床となっています。介護療養型医療施設については、引き続き、受け皿づくりの整備を行うなど、円滑な再編成を進める必要があります。

#### (4) 介護予防サービス、地域密着型介護予防サービス提供基盤

介護予防サービス及び地域密着型介護予防サービスについては、介護予防訪問リハビリテーション、介護予防訪問介護、介護予防通所リハビリテーションの達成率が90%以上となっています。

今後も、介護予防サービス等の利用の促進を図るため、サービスの提供体制が適切に確保される必要があります。

また、予防給付のうち、介護予防訪問介護と介護予防通所介護については、平成29年度から全ての市町村で地域支援事業に移行しており、サービス実施水準の低下を招くことがないよう、市町村が中心となって移行後のサービス提供体制を確保する必要があります。

第6期計画における主なサービス提供基盤の推進状況については、次の図表のとおりです。

図表 12. 【第6期計画の推進状況】

区 分	単 位	平成27年度			平成28年度			平成29年度
		見込量	実績	進捗率	見込量	実績	進捗率	見込量
		(A)	(B)	(B)/(A)	(A)	(B)	(B)/(A)	
居宅介護サービス								
訪問介護	回/月	961,574	902,074	93.8%	1,035,024	974,296	94.1%	1,109,014
訪問入浴介護	回/月	9,157	8,384	91.6%	9,702	8,174	84.2%	10,355
訪問看護	回/月	98,675	96,114	97.4%	107,279	110,189	102.7%	116,083
訪問リハビリテーション	回/月	43,061	37,442	87.0%	48,239	37,876	78.5%	53,794
通所介護	回/月	420,743	424,427	100.9%	332,765	319,659	96.1%	360,031
通所リハビリテーション	回/月	128,628	126,793	98.6%	131,089	128,541	98.1%	132,714
短期入所生活（療養）介護	日/月	114,513	103,391	90.3%	123,618	108,745	88.0%	132,681
特定施設入居者生活介護	人	9,716	9,013	92.8%	10,476	9,455	90.3%	10,991
地域密着型サービス								
定期巡回・随時対応型訪問介護看護	人/月	2,462	2,179	88.5%	3,187	2,739	85.9%	3,864
夜間対応型訪問介護	人/月	300	271	90.5%	312	287	92.0%	320
地域密着型通所介護	人/月	-	-	-	122,642	132,301	107.9%	132,584
認知症対応型通所介護	回/月	24,406	22,348	91.6%	25,092	22,294	88.9%	25,895
小規模多機能型居宅介護	人/月	4,964	4,917	99.1%	5,591	5,370	96.0%	6,179
認知症対応型共同生活介護	人	14,873	14,500	97.5%	15,458	14,760	95.5%	15,854
地域密着型特定施設入居者生活介護	人	705	659	93.4%	770	722	93.7%	888
地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護	人	2,364	2,318	98.1%	2,565	2,453	95.6%	2,840
看護小規模多機能型居宅介護	人/月	557	522	93.7%	797	676	84.8%	940
施設介護サービス								
介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）	人	23,382	23,094	98.8%	24,041	23,298	96.9%	24,782
介護老人保健施設	人	16,361	16,178	98.9%	16,557	16,235	98.1%	16,859
介護療養型医療施設	人	4,208	3,791	90.1%	3,997	3,283	82.1%	3,991
(再掲)								
(地域密着型) 介護老人福祉施設	人	25,746	25,412	98.7%	26,606	25,751	96.8%	27,622
(地域密着型) 特定施設入居者生活介護	人	10,421	9,672	92.8%	11,246	10,177	90.5%	11,879
介護予防サービス								
介護予防訪問介護	人/月	23,657	23,119	97.7%	23,466	21,621	92.1%	9,558
介護予防訪問入浴介護	回/月	94	66	69.9%	107	63	59.2%	124
介護予防訪問看護	回/月	12,529	10,826	86.4%	14,286	12,648	88.5%	15,978
介護予防訪問リハビリテーション	回/月	4,840	4,922	101.7%	5,195	5,430	104.5%	5,536
介護予防通所介護	人/月	31,485	30,633	97.3%	34,632	30,165	87.1%	15,955
介護予防通所リハビリテーション	人/月	7,002	6,599	94.2%	7,374	6,739	91.4%	7,804
介護予防短期入所生活（療養）介護	日/月	3,070	2,603	84.8%	3,444	2,667	77.5%	3,870
介護予防特定施設入居者生活介護	人	2,210	1,995	90.3%	2,355	1,964	83.4%	2,433
地域密着型介護予防サービス								
介護予防認知症対応型通所介護	回/月	316	194	61.3%	318	203	64.0%	334
介護予防小規模多機能型居宅介護	人/月	657	571	86.9%	787	641	81.5%	911
介護予防認知症対応型共同生活介護	人	93	72	76.7%	105	72	68.1%	113

※ 見込量及び実績は、小数点以下を四捨五入して算出

図表 13. 【サービス利用実績がない保険者数（主なサービス）】

サービスの種類	サービス名	利用実績がない保険者数
居宅介護サービス	訪問介護	0
	訪問入浴介護	50
	訪問看護	1
	訪問リハビリテーション	46
	通所介護	1
	通所リハビリテーション	14
	短期入所生活（療養）介護	27
	特定施設入居者生活介護	6
地域密着型サービス	定期巡回・随時対応型訪問介護看護	79
	夜間対応型訪問介護	150
	地域密着型通所介護	25
	認知症対応型通所介護	85
	小規模多機能型居宅介護	70
	認知症対応型共同生活介護	14
	地域密着型特定施設入居者生活介護	133
	地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護	91
	看護小規模多機能型居宅介護	139
施設介護サービス	介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）	0
	介護老人保健施設	1
	介護療養型医療施設	37

※ 北海道保健福祉部調（平成28年度においてサービス提供実績がない保険者数）

図表 14. 【指定サービス事業所数の状況】

サービス区分	H12.4.1現在	H26.11末現在 (a)	H29.11末現在 (b)	差引 (b-a)
指定居宅サービス事業所	8,374	19,049	19,849	800
訪問介護	541	1,663	1,751	88
訪問入浴介護	63	67	58	△9
訪問看護	1,156	2,651	3,099	448
訪問リハビリテーション	310	2,087	2,473	386
居宅療養管理指導	4,935	5,574	5,986	412
通所介護	353	1,599	753	△846
通所リハビリテーション	213	3,834	4,069	235
短期入所生活介護	257	415	448	33
短期入所療養介護	367	249	243	△6
特定施設入居者生活介護	9	258	282	24
福祉用具貸与	170	321	339	18
特定福祉用具販売	－	331	348	17
指定地域密着型サービス事業所	32	1,624	2,696	166
夜間対応型訪問介護	－	14	13	△1
認知症対応型通所介護	－	200	207	7
地域密着型通所介護	－	－	906	－
小規模多機能型居宅介護	－	279	334	55
認知症対応型共同生活介護	32	933	973	40
地域密着型特定施設入居者生活介護	－	30	28	△2
地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護	－	91	112	21
定期巡回・随時対応型訪問介護看護	－	55	86	31
看護小規模多機能型居宅介護	－	22	37	15
指定居宅介護支援事業所	933	1,589	1,683	94
介護保険施設	683	606	610	4
指定介護老人福祉施設	251	335	358	23
介護老人保健施設	126	193	197	4
指定介護療養型医療施設	306	78	55	△23
指定介護予防サービス事業所	－	20,204	21,749	1,545
介護予防訪問介護	－	1,644	1,721	77
介護予防訪問入浴介護	－	60	53	△7
介護予防訪問看護	－	3,226	3,616	390
介護予防訪問リハビリテーション	－	2,769	3,095	326
介護予防居宅療養管理指導	－	5,568	5,978	410
介護予防通所介護	－	1,539	1,566	27
介護予防通所リハビリテーション	－	3,852	4,089	237
介護予防短期入所生活介護	－	402	434	32
介護予防短期入所療養介護	－	245	239	△6
介護予防特定施設入居者生活介護	－	253	277	24
介護予防福祉用具貸与	－	318	336	18
特定介護予防福祉用具販売	－	328	345	17
指定地域密着型介護予防サービス事業所	－	1,353	1,446	93
介護予防認知症対応型通所介護	－	181	185	4
介護予防小規模多機能型居宅介護	－	242	292	50
介護予防認知症対応型共同生活介護	－	930	969	39
介護予防支援事業所	－	265	277	12

※ 介護サービス事業者管理台帳システム

※ 保険医療機関・保険薬局のみなし指定事業（訪問看護・訪問リハビリテーション・通所リハビリテーション・居宅療養管理指導）を含む

※ 平成28年4月から、利用定員18人以下の通所介護事業所は、指定介護事業所から指定地域密着型通所介護事業所に区分

図表 15. 【指定サービス事業所数の状況（経営主体別）】

サービス区分／経営主体	社会福祉法人 (社協以外)	社会福祉法人 (社協)	医療法人	民法法人 (社団・財団)	営利法人	非営利法人 (NPO)	地方公共団体	その他	合計
指定居宅サービス事業所	1,079	207	6,839	220	4,563	130	609	6,202	19,849
訪問介護	156	131	93	33	1,201	102	15	20	1,751
訪問入浴介護	6	15	—	—	37	—	—	—	58
訪問看護	53	1	1,482	84	206	8	116	1,149	3,099
訪問リハビリテーション	28	—	1,285	14	—	—	85	1,061	2,473
居宅療養管理指導	18	0	1,820	40	1,924	—	142	2,042	5,986
通所介護	242	44	63	10	357	11	23	3	753
通所リハビリテーション	61	0	1,901	24	2	—	167	1,914	4,069
短期入所生活介護	371	8	6	1	26	2	31	3	448
短期入所療養介護	41	0	171	3	—	—	23	5	243
特定施設入居者生活介護	91	3	16	1	161	1	7	2	282
福祉用具貸与	6	3	1	5	319	3	—	2	339
特定福祉用具販売	6	2	1	5	330	3	—	1	348
指定地域密着型サービス事業所	538	49	242	29	1,676	104	36	22	2,696
夜間対応型訪問介護	1	2	—	—	10	—	—	—	13
認知症対応型通所介護	49	3	26	1	113	12	2	1	207
地域密着型通所介護	110	24	45	16	636	40	23	12	906
小規模多機能型居宅介護	93	11	22	4	189	10	1	4	334
認知症対応型共同生活介護	148	6	122	6	642	39	6	4	973
地域密着型特定施設入居者生活介護	12	—	5	1	8	2	—	—	28
地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護	107	1	—	—	—	—	4	—	112
定期巡回・随時対応型訪問介護看護	10	2	16	1	55	1	—	1	86
看護小規模多機能型居宅介護	8	—	6	—	23	—	—	—	37
指定居宅介護支援事業所	288	119	252	58	829	46	71	20	1,683
介護保険施設	358	2	179	2	0	0	63	6	610
指定介護老人福祉施設	315	2	—	—	—	—	39	2	358
介護老人保健施設	42	—	131	2	—	—	21	1	197
指定介護療養型医療施設	1	—	48	0	—	—	3	3	55
指定介護予防サービス事業所	1,166	227	7,268	250	5,103	160	667	6,908	21,749
介護予防訪問介護	155	131	93	28	1,181	98	15	20	1,721
介護予防訪問入浴介護	6	13	—	—	34	—	—	—	53
介護予防訪問看護	51	1	1,650	90	203	8	129	1,484	3,616
介護予防訪問リハビリテーション	28	0	1,506	20	1	—	109	1,431	3,095
介護予防居宅療養管理指導	18	0	1,814	43	1,933	—	140	2,030	5,978
介護予防通所介護	346	66	101	25	920	47	46	15	1,566
介護予防通所リハビリテーション	62	0	1,914	29	2	—	167	1,915	4,089
介護予防短期入所生活介護	357	8	6	1	26	2	31	3	434
介護予防短期入所療養介護	41	0	167	3	—	—	23	5	239
介護予防特定施設入居者生活介護	90	3	15	1	158	1	7	2	277
介護予防福祉用具貸与	6	3	1	5	317	2	—	2	336
特定介護予防福祉用具販売	6	2	1	5	328	2	—	1	345
指定地域密着型介護予防サービス事業所	262	20	166	11	910	60	9	8	1,446
介護予防認知症対応型通所介護	46	3	25	1	95	12	2	1	185
介護予防小規模多機能型居宅介護	69	11	19	4	175	10	1	3	292
介護予防認知症対応型共同生活介護	147	6	122	6	640	38	6	4	969
指定介護予防支援事業所	45	28	47	5	—	—	151	1	277

※ 介護サービス事業者管理台帳システム【平成29年11月末現在】

※ 保険医療機関・保険薬局のみなし指定事業（訪問看護・訪問リハビリテーション・通所リハビリテーション・居宅療養管理指導）を含む

### 3 介護給付等対象外サービスの現状

養護老人ホームについては、平成 26 年度以降 1 ヶ所新設され、平成 29 年度当初の定員は、4,647 人（58 施設）となっています。

軽費老人ホームの A 型及び B 型については、平成 23 年度以降新たな設置はなく、A 型においては 1 施設がケアハウスへ移行しています。ケアハウスは、A 型から移行した施設を含め、平成 26 年度以降 3 施設増加しており、平成 29 年度当初の定員は 5,118 人（105 施設）となっています。

軽費老人ホームについては、施設運営形態をケアハウスに統一する方針が示され、A 型・B 型は経過的軽費老人ホームとされていることから、今後はさらに建て替え時の円滑な移行を促進する必要があります。

自宅で生活することに不安のある高齢者の住まいとしての生活支援ハウスは、地域の実情に応じて整備が進められており、平成 29 年度当初の定員は 855 人（55 施設）となっています。

在宅介護支援センターについては、地域包括支援センターが全市町村に設置されたことにより、設置数は減少しており、平成 29 年度当初で 69 施設となっています。

その他、有料老人ホームやシルバーハウジング、サービス付き高齢者向け住宅等についても、市町村や民間事業者において整備が進められています。

なお、要介護状態等になっても、現に居住している施設において介護サービスの提供を受けながら継続した生活ができるよう養護老人ホーム、ケアハウスの特定施設化を促進する必要があります。

養護老人ホーム等の介護給付等対象外サービスの基盤整備状況等は、次の図表のとおりです。

図表 16 【老人福祉サービスの状況】

(基盤整備状況)

区 分		平成26年4月1日現在		平成29年4月1日現在	
		施設数	定員数	施設数	定員数
養護老人ホーム		57	4,763	58	4,647
軽費老人ホーム	A型	17	920	16	870
	B型	3	150	3	150
	ケアハウス	102	4,968	105	5,118
生活支援ハウス		56	874	55	855
老人福祉センター		94	—	90	—
在宅介護支援センター		75	—	69	—

※北海道保健福祉部調

図表 17. 【高齢者向け住まいの状況】

区 分	平成26年3月末現在	平成29年3月末現在
	定員数 (戸数)	定員数 (戸数)
有料老人ホーム	15,210人	25,998人
高齢者向け優良賃貸住宅* (旧高齢者住まい法)	528戸	452戸
サービス付き高齢者向け住宅*	10,534戸	17,170戸
シルバーハウジング	1,061戸	1,086戸

※高齢者の居住の安定確保に関する法律（高齢者住まい法）の改正により、「高齢者専用賃貸住宅」及び「高齢者向け優良賃貸住宅」が廃止され、「サービス付き高齢者向け住宅」が創設された（平成23年10月20日）

## 児童福祉の状況

### 1 児童虐待について

出典 平成 28 年度 道の児童相談所における児童虐待相談対応状況  
(北海道保健福祉部子ども未来推進局子ども子育て支援課)

### 1 相談対応件数の推移（全道、全国）

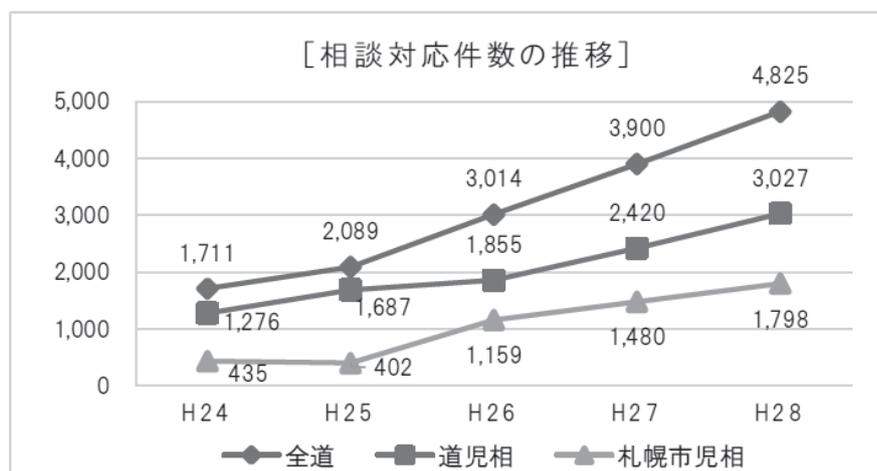
(単位: 件)

	H24 年度	H25 年度	H26 年度	H27 年度	H28 年度	前年度比増加率
全道	1,711	2,089	3,014	3,900	4,825	1.24 倍
道児相	1,276	1,687	1,855	2,420	3,027	1.25 倍
札幌市児相	435	402	1,159	1,480	1,798	1.21 倍
全国	66,701	73,802	88,931	103,286	122,578	1.19 倍

※1 児童相談所が受理した相談のうち、「児童虐待」又は「児童虐待が危惧されるもの」として対応した件数。

※2 全国の H28 年度の件数は速報値。

※3 道児相における対応児童の実数 H24:1,169 名 H25:1,503 名 H26:1,682 名 H27:2,181 名 H28:2,626 名



### 2 種別別相談対応件数（以下、道児相分）

(単位: 件)

	身体的虐待	性的虐待	ネグレクト (養育の怠慢・拒否)	心理的虐待	計
H28 年度	512	34	428	2,053	3,027
	16.9%	1.1%	14.2%	67.8%	100%
H27 年度	415	21	424	1,560	2,420
	17.1%	0.9%	17.5%	64.5%	100%
増減	97	13	4	493	607

※ 上段: 件数、下段: 割合

### 3 経路別相談対応件数

(単位:件)

	家族	親戚	近隣・知人	児童本人	市町村	児童委員	保健所	医療機関	保育所	児童福祉施設等	警察署	学校等	その他	計
H28年度	111	43	143	17	248	0	0	52	17	18	1,869	102	407	3,027
	3.7%	1.4%	4.7%	0.6%	8.2%	0.0%	0.0%	1.7%	0.6%	0.6%	61.7%	3.4%	13.4%	100%
H27年度	87	29	176	13	211	7	2	31	19	11	1,430	80	324	2,420
	3.6%	1.2%	7.3%	0.5%	8.7%	0.3%	0.1%	1.3%	0.8%	0.4%	59.1%	3.3%	13.4%	100%
増減	24	14	▲ 33	4	37	▲ 7	▲ 2	21	▲ 2	7	439	22	83	607

※ 上段:件数、下段:割合

※ その他:他の児童相談所、福祉事務所等の道の関係機関及び児童家庭支援センター、里親等。

### 4 虐待者別相談対応件数

【主な虐待者(全体)】

(単位:件)

	父		母		その他	計
	実父	実父以外	実母	実母以外		
H28年度	1,510	420	1,003	32	62	3,027
	49.9%	13.9%	33.1%	1.1%	2.0%	100%
H27年度	1,155	285	885	12	83	2,420
	47.7%	11.8%	36.6%	0.5%	3.4%	100%
増減	355	135	118	20	▲ 21	607

※ 上段:件数、下段:割合

※ その他:祖父母、おじおば等

【主な虐待者(種別)】

(単位:件)

	父		母		その他	計
	実父	実父以外	実母	実母以外		
身体的虐待	200	62	221	14	15	512
	39.1%	12.1%	43.2%	2.7%	2.9%	100%
性的虐待	10	15	7	0	2	34
	29.4%	44.1%	20.6%	0.0%	5.9%	100%
ネグレクト	65	17	332	3	11	428
	15.2%	3.9%	77.6%	0.7%	2.6%	100%
心理的虐待	1,235	326	443	15	34	2,053
	60.1%	15.9%	21.6%	0.7%	1.7%	100%

※ 上段:件数、下段:割合

※ その他:祖父母、おじおば等

## 5 子どもの年齢構成別相談対応件数

(単位:件)

	0～3歳未満	3歳～就学前	小学生	中学生	高校生・その他	計
H28年度	612	702	1,038	437	238	3,027
	20.2%	23.2%	34.3%	14.4%	7.9%	100%
H27年度	460	572	831	374	183	2,420
	19.0%	23.6%	34.3%	15.5%	7.6%	100%
増減	152	130	207	63	55	607

※ 上段:件数、下段:割合

## 6 相談対応結果

(単位:件)

	施設入所	里親等委託	面接指導	その他	計
H28年度	106	23	2,783	115	3,027
	3.5%	0.8%	91.9%	3.8%	100%
H27年度	76	21	2,178	145	2,420
	3.1%	0.9%	90.0%	6.0%	100%
増減	30	2	605	▲ 30	607

※ 上段:件数、下段:割合

※ その他:児童福祉司指導、訓戒・誓約等。

## 2 子どもの貧困について

出典 北海道子どもの貧困対策推進計画 推進状況（平成 28 年度）  
（北海道保健福祉部子ども未来推進局子ども子育て支援課）

### 第1 取りまとめの趣旨

- 道では、平成 27 年 12 月に「北海道子どもの貧困対策推進計画（計画期間：平成 27 年度～平成 31 年度）」を策定し、全ての子どもが将来に夢や希望を持って成長できる社会の実現に向け、教育、福祉、労働等の各部局が密接な連携を図った上で、他の計画に基づき推進される施策と連動を図りながら、教育支援、生活支援、保護者に対する就労支援、経済的支援等の施策を総合的かつ効果的に推進することとしています。
- 毎年度、指標の推移や目標値の達成状況、事業実績を把握し、計画の適切な管理を行うこととしており、今般、平成 28 年度の状況を取りまとめ、公表するものです。

### 第2 計画の推進体制等

- 子どもの貧困対策推進会議の設置  
貧困対策を総合的に推進するために、教育、福祉、労働等の多様な分野の関係部局が連携・協力しながら、効果的な施策に取り組む会議を設置〔4回開催〕
- 子どもの貧困対策ネットワーク会議の設置  
子どもの貧困の実態把握や効果的な支援方策のあり方の検討、優れた実践例など支援の参考となる情報を共有しながら、地域の実情に合った効果的な取組の促進を図り、市町村や当事者であった方々、支援を行う団体などと連携・協働するネットワークを構築するため、会議を開催〔8回開催（ワーキング含む）〕
- 子どもの生活実態調査の実施  
子どもの貧困対策を効果的に推進するため、世帯の経済状況と子どもの生活環境や学校・家庭での過ごし方などとの関係を具体的に把握することを目的に、北海道大学の研究チームと共同で子どもの生活実態調査を実施

### 第3 子どもの貧困の現状

#### (1) 子どもの貧困率

厚生労働省の「国民生活基礎調査」によると、我が国の相対的貧困率は、平成 24 年に 16.1%となっていますが、平成 27 年には 15.6%と 0.5 ポイント低下し、18 歳未満の子どもへの貧困率も 16.3%から 13.9%へと 2.4 ポイント改善していますが、子どもの 7 人に 1 人が貧困の状態にあり、依然として厳しい状況となっています。

【貧困率の推移】

(単位%)

	S60	S63	H3	H6	H9	H12	H15	H18	H21	H24	H27
相対的貧困率	12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1	15.6
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7	16.3	13.9
子どもがいる現役世帯	10.3	11.9	11.7	11.2	12.2	13.1	12.5	12.2	14.6	15.1	12.9
大人が一人	54.5	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6	50.8
大人が二人以上	9.6	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4	10.7

厚生労働省「国民生活基礎調査」

## (2) 生活保護

本道における生活保護の状況は、平成29年4月時点で123,937世帯、164,986人、保護率は3.08%となっており、計画策定時に比べ、世帯数は1,046世帯増加(0.85%増)、受給者数は6,604人減少(3.85%減)しています。保護率も0.08ポイント低下していますが、全国の状況と比較すると、本道の保護率は全国(1.68%)を1.40ポイント上回っています。

### 【生活保護の状況】

(単位：世帯、人、%)

	計画策定時 (H26.4月)		H29.4月	
	全道	全国	全道	全国
被保護世帯数	122,891	1,600,241	123,937	1,637,405
被保護者数	171,590	2,159,847	164,986	2,131,676
保護率	3.16	1.70	3.08	1.68

#### 第4 計画の推進状況

この計画では、子どもたちが自分の可能性を信じて前向きに挑戦することにより、未来を切り拓いていけるようにするため、第一に「相談支援体制の充実」を図るとともに、「教育支援」や「生活支援」、「保護者に対する就労支援」、「経済的支援」の4つを重点施策とし、各般の取組を進め、子どもの貧困対策の総合的な推進を図ることとしています。

##### 1 子どもの貧困に関する指標の推移

- 道民や関係者の方々と計画のめざす姿を共有しながら子どもの貧困対策を総合的に推進するためには、関連施策の実施状況や対策の効果等を客観的に検証・評価することが重要であることから、次に挙げる指標及び目標値を設定しています。

No.	指 標 <sup>※1</sup>	基準値		H27推進状況		H28推進状況		目標値 <sup>※2</sup>	進捗率
		年度	数 値	年度	数 値	年度	数 値		
1	生活保護世帯の子どもの高等学校等進学率	H26	96.1%	H27	96.5%	H28	96.7%	98%	98.7%
2	児童養護施設の子どもの高等学校等進学率	H26	98.7%	H27	97.3%	H28	98.5%	99%	99.5%
3	生活保護世帯の子どもの高等学校等中退率	H26	4.0%	H27	4.2%	H28	3.6%	3%	83.3%
4	ひとり親家庭の親の就業率（母子家庭） <sup>※3</sup>	H24	76.5%	H24	76.5%	H24	76.5%	78%	98.1%
5	ひとり親家庭の親の就業率（父子家庭） <sup>※3</sup>	H24	89.8%	H24	89.8%	H24	89.8%	91%	98.7%
6	ひとり親家庭の子どもの就園率（保育所・幼稚園） <sup>※3</sup>	H24	60.5%	H24	60.5%	H24	60.5%	65%	93.1%
7	就学援助を周知するため、毎年度適切な時期に保護者に文書を配付している市町村の割合	H26	98.9%	H27	98.9%	H28	100.0%	100%	100.0%
8	生活保護世帯の子どもの大学等進学率	H26	28.5%	H27	30.9%	H28	32.2%	-	-
9	児童養護施設の子どもの大学等進学率	H26	24.0%	H27	18.1%	H28	18.6%	-	-
10	スクールソーシャルワーカーの配置人数	H27	59人	H28	72人	H29	77人	-	-
11	スクールカウンセラー配置校数（小学校）	H27	215校	H28	213校	H29	249校	-	-
12	スクールカウンセラー配置校数（中学校）	H27	358校	H28	377校	H29	408校	-	-

※1 国の大綱で示されているもののうち、都道府県別の数値があり、計画の推進状況を把握する上で必要と判断した項目を設定

※2 国の大綱では示されていないが、道として、目指すべき水準を定める必要があると判断した項目について設定

※3 今年度実施の「ひとり親家庭生活実態調査」で把握

##### 2 施策の推進状況

###### 相談支援体制の充実

###### (1) 基本的な対応方向

子どもが孤立化することなく安心して暮らしていくことができるよう、貧困状態にある子どもや保護者の声をしっかりと受けとめ、各種の支援につなげていきます。

(2) 主な取組実績

項目	H 28 実績
◇ ひとり親家庭への相談支援	[母子・父子自立支援員における相談件数（振興局分）] 5,461 件 [母子家庭等就業・自立支援センターにおける相談件数] 3,405 件
◇ 市町村の相談支援体制の整備に対する支援	[母子・父子自立支援員研修参加者数] 45 人

重点施策 1	教育支援
--------	------

(1) 基本的な対応方向

子どもが貧困の連鎖から脱出するために、世帯の経済的な状況にかかわらず、自分の将来を自ら選択できるようにすることが重要であることから、全ての子どもの教育を受ける機会を保障し、能力・可能性を最大限伸ばしていけるよう取り組みます。

(2) 主な取組実績

項目	H 28 実績
○ 学校における教育支援	
◇ 確かな学力の育成をめざす学校教育の推進	[退職教員等の非常勤配置校数] 289 校
◇ 学校と福祉関連機関等との連携	[スクールソーシャルワーカー配置人数] 72 人 [スクールカウンセラーの配置校数] 小学校 213 校 中学校 372 校
○ 就学支援の充実	
◇ 就学援助制度の利用促進	[保護者に文書配布] 179 市町村
◇ 学習支援の充実	[生活困窮世帯等の子どもへの学習支援や居場所の利用人数] 242 人
◇ 高校生等の経済的負担の軽減	[就学支援金等の利用人数] 公立分 16,922 人 私立分 9,096 人

重点施策 2	生活支援
--------	------

(1) 基本的な対応方向

子どもたちが学習に集中するためには、経済面だけでなく、社会的に孤立せず、身体的・精神的にも安定した生活を送ることが重要であることから、毎日の生活の安定に向けて取り組みます。

(2) 主な取組実績

項目	H 28 実績
○ 保護者の生活支援	
◇ 保護者の自立支援	[生活困窮者からの新規相談件数] 8,445 件 [母子・父子自立支援員における相談件数(振興局分)] 5,461 件
◇ 保育等の確保	[認定こども園等の確保状況] 1号認定 75,853 人 2号認定 45,147 人 3号認定 31,163 人 [放課後児童クラブ] 1,022 か所
◇ 子育て家庭の健康安全確保	[乳児家庭全戸訪問事業実施市町村数] 179 市町村
◇ 母子生活支援施設等の活用	[母子生活支援施設の概要等紹介] 道内 10 施設
◇ 住宅支援の充実	[道営子育て支援住宅] 19 団地 220 戸
○ 子どもの生活支援	
◇ 地域とのつながり支援	[子どもの居場所数] 87 市町村 226 か所

重点施策 3	保護者に対する就労支援
--------	-------------

(1) 基本的な対応方向

子どもたちが安定した生活を送る上では、親など保護者の就労状況が安定し、基本的収入を得られるよう取り組みます。

(2) 主な取組実績

項目	H 28 実績
◇ 就労促進に向けた支援	[生活困窮者への就労支援] 就労者数 1,192 件 増収者数 165 件 [母子家庭等就業・自立支援センターにおける自立支援プログラム策定] 69 件 [ひとり親家庭への資格取得支援件数] 自立支援給付金の支給 26 件 技能習得資金の貸付 43 件
◇ 就職活動への支援	[ジョブカフェ北海道の取組] 就職相談 13,869 人 セミナー 7,847 人 就職者数 6,385 人
◇ 学び直しへの支援	[ひとり親家庭の親への職業能力開発等給付等件数] 高等学校卒業程度認定試験合格支援事業 1 件 自立支援教育訓練給付金 8 件 高等職業訓練促進給付金 17 件

## (1) 基本的な対応方向

親など保護者の就労だけでは十分な収入を得られない場合であっても、最低限の経済基盤を保つことが必要であることから、世帯の生活の基盤を維持できるよう取り組みます。

## (2) 主な取組実績

項目	H 28 実績
◇ 医療費負担の軽減	[乳幼児等の治療費に対し支援] 179 市町村
	[子どもの入院・通院に係る医療費の支援] 176 市町村
	[ひとり親家庭等の子どもの医療費等に対する支援] 179 市町村
◇ 妊娠や出産費用の負担軽減	[女性の健康サポートセンターにおける相談件数] 9,319 件
	[助産施設における助産] 助産施設数 34 施設
	助産の実施 457 件
◇ 生活の安定に向けた経済的支援	[母子父子寡婦福祉資金貸付（生活資金）] 63 件
	[生活福祉資金貸付] 528 件

## 第5 今後の対応

- 子どもが地域のつながりの中で、気軽に相談できる子どもの居場所づくりを加速させるためのマニュアルを策定するほか、相談支援機関の紹介等、情報提供を促進します。
- 子どもへの教育については、学力の向上をめざし、退職教員等を非常勤職員として配置するなど、学校教育の充実を図ります。  
また、引き続き、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーを配置し、課題を抱える子ども等への相談等へ対応します。
- 支援制度などを必要とする方に確実に情報が伝わるよう、学校を通じた情報提供を行うほか、各種支援制度の情報発信を工夫して取り組みます。
- 貧困の状況にある世帯への支援については、早期にその状況を把握し、支援につなげることが重要であり、そのためには、乳幼児健診や保育所等の生活場面等における把握や、把握した情報を要保護児童対策地域協議会へ提供し、関係機関が連携して支援へつなげる仕組みづくりの検討を進めます。
- 就労支援にあたっては、各種制度を効果的に活用することが必要であり、そのためには、北海道労働局や道経済部、保健福祉部等が連携し、情報共有や支援策の検討等、就労支援に向けた取組を強化します。

## 編集後記

---

「2017北海道の福祉」を刊行しました。

どんな人でもつまずきやすく、生きにくさを感じられる社会の中で、多様性のある柔軟な「地域共生社会」の実現を具体的に考え、地域に根差し、地域の力になっている活動とは何か、その答えが主体となる地域住民に求められています。

2017年版は、子どもから高齢者、障がい者まで、あらゆる人が共に寄り添い、共に生きる地域社会をつくるために、北海道の各方面の先駆的な地域福祉活動に光をあてました。

そして、「実践と研究」の両面から北海道の福祉の力を描き出したという編集担当者の想いを集めて編集しています。この紀要が、これからの福祉を推し進めるうえで少しでも力になれば喜びであります。ぜひご高覧賜りご意見等をいただければありがたく思います。

2017北海道の福祉 編集委員

委員長 富田 彰

委員 小原 規史

萩原 寧昭

鹿野 牧子

佐藤 貴子

鈴木 理沙

相内 淳子





# 2017 北海道の福祉

---

発行日 平成30年3月 発行元 **社会福祉法人 北海道社会福祉協議会**

〒060-0002 札幌市中央区北2条西7丁目1番地  
北海道社会福祉調査研究・情報センター  
TEL 011-241-3976 FAX 011-251-3971