

人口減少社会から考える社会福祉

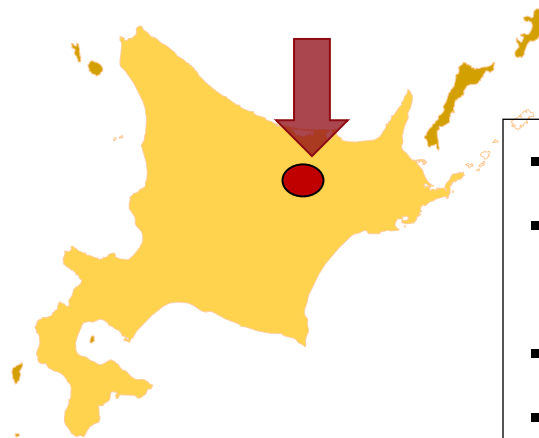
～地域住民の支え合いを基調にした地域福祉活動の実践～

第20回日本社会福祉学会フォーラム

2024. 3. 2

社会福祉法人津別町社会福祉協議会 会長 山田 英孝

北海道 津別町の概要



基幹産業：農業、林業
総面積の86%が森林
昭和57年「愛林の町」宣言

- ・北海道オホーツク管内最南端の町
- ・面積 約716km²
(東西37km、南北34km)
- ・札幌からの距離 330km
- ・気温 夏34℃ 冬－24℃

【2023年12月末現在】

- ・人口 4,100人
- ・世帯数 2,162世帯
- ・65歳以上高齢者数 1,868人
- ・高齢化率 45.56%
(全道179市町村中19位)

2020東京五輪・パラ五輪の
メダルケースは 津別町「山上木工」製造



津別のあれこれ

標高947m津別峠の雲海と峠から見下ろす屈斜路湖



日本初のオーガニック牛乳

津別スイーツ クマヤキ



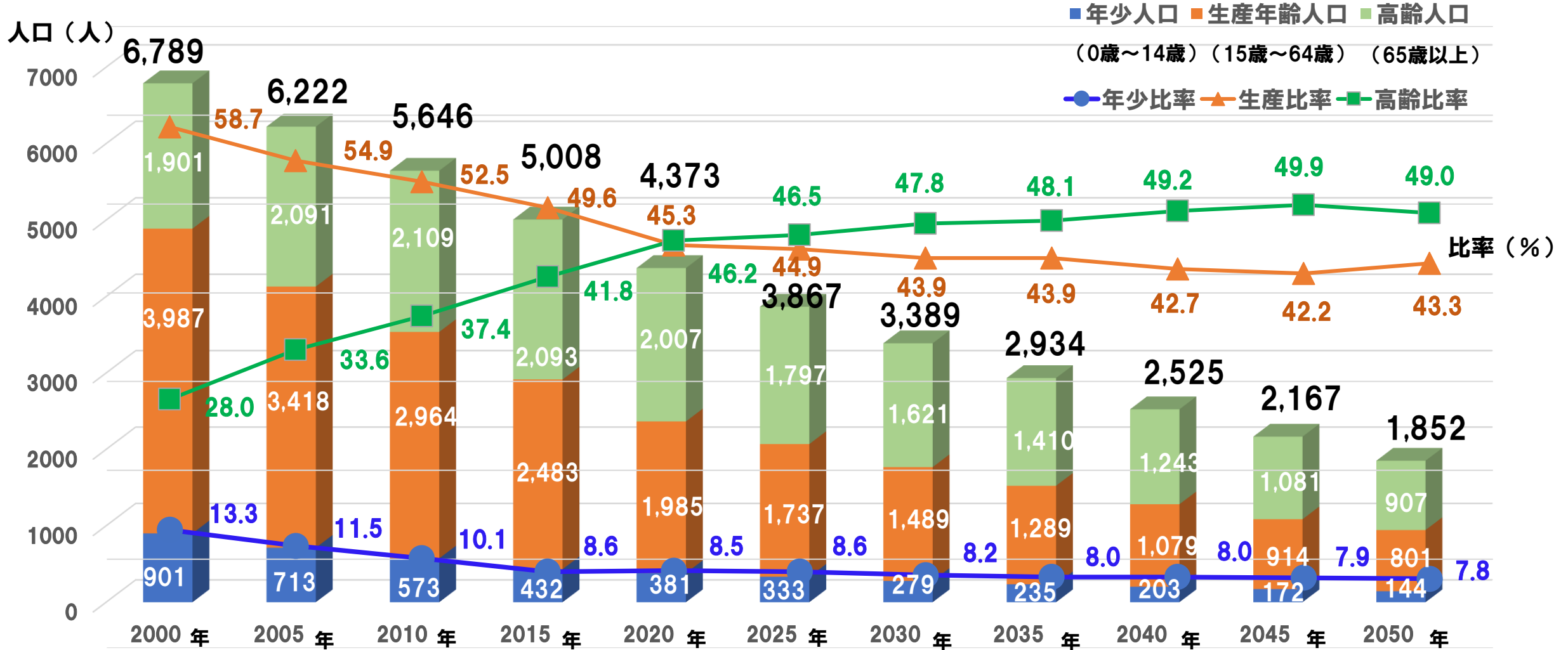
森林セラピー基地ノンの森



津別町における人口推移

2010年の津別町の人口構成が、2040年の日本の人口構成と酷似。

人口減少は、地域によってその速度も形態も異なる。減少が進む津別町で地域を基盤としたソーシャルワークの実践を！



（出典：国勢調査＋国立社会保障・人口問題研究所）

津別町では小地域の中で住民と専門職による 相談支援の拠点づくりを進めています

2015年から始まった地域相互支援型自治体推進モデル研究事業

大阪市立大学 岩間伸之教授・野村恭代准教授＋北海道総合研究
調査会（HIT）＋津別町＋津別町社会福祉協議会との合同研究事業

人口減少社会及び超高齢社会を想定し、地域住民の総力を結集した「支え合い」を基調に、日常生活圏域における専門職と地域住民とが協働する総合相談体制と、それを支える地方自治体の役割を明確にした、社会的孤立者（生活困窮者やひきこもり者等）への支援のあり方を提示する事業。

地域相互支援型自治体推進モデル

フェーズⅡ

基礎自治体（市町村）圏域

- ① 行政機構（機能）の統合化
- ② 福祉施策の計画的推進
- ③ 地域資源の創出
- ④ 市民活動の環境整備



日常生活圏域（中学校区等）

地域担当の専門職
（コミュニティソーシャルワーカーCSW）

- ・ 個を地域で支える援助
- ・ 個を支える地域をつくる援助

地域側の中核的担い手
（地域福祉コーディネーター等）

地域住民の総力を結集した「支え合い」を基調

- ① 早期発見・早期対応による予防的支援
- ② 支え合い活動による課題解決と見守り
- ③ 地域住民と専門職の協働による課題解決

地域における「ご近所つきあいに関する調査(2015年)」

1. 調査の目的

- 1) 現時点での「生活困窮者（社会的孤立者を含む）」の把握
- 2) 「生活困窮者」に至るおそれのある人（予防的支援を要する人）の把握
- 3) 地区内にどのような支え合いの営みや仕組みがあるかの把握

2. 調査の対象

津別町における全世帯の約5分の1を自治体ごとに無作為に抽出した13自治会499世帯

3. 調査の方法

自記式回答用紙を郵送で配布し、回収は全戸訪問により（聴き取り）実施した。

4. 調査時期

2015年8月～12月

5. 回収状況

調査対象世帯数	499世帯
回収数	422世帯
回収率	84.6%

調査結果の事例の分類

困難性の程度について、生活課題を次の3つに分類して把握

1. 要支援事例

現状のままでは放置できない状態にあり、早急に専門的援助を要する事例

注) 生活保護世帯やひきこもり世帯は、この類型に入れる。

2. 準要支援事例

「要支援事例」には該当しないものの、周囲から何らかのサポートを要する事例

注) 「何らかのサポート」には、介護保険サービスやインフォーマルサポート等も含む。

3. 要支援予備群事例

「要支援事例」及び「準要支援事例」には該当しないものの、将来的に支援を要する可能性がある事例

注) 少し気にかけておく程度の事例を含む。

4. いずれでもない

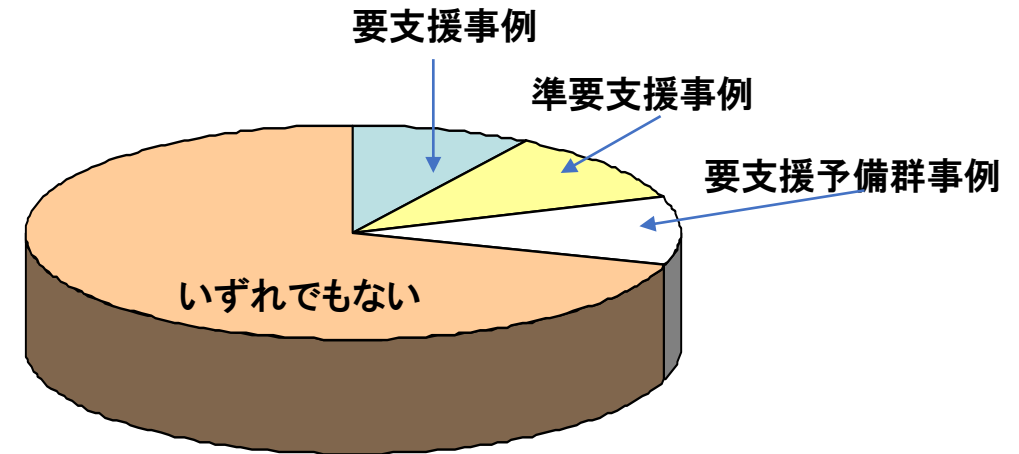
注) 高齢であっても認知症の兆候がない、自らSOS出せる。

義務教育年齢前の子どもの場合、障がいの種類、程度に関わらず、障がいを持つことだけを持って支援を有する事例とはしない。

調査した事例の分析結果

(1)何らかの支援を要する世帯が3割にのぼる

	件数	割合
要支援事例	37	8.8%
準要支援事例	46	10.9%
要支援予備群事例	44	10.4%
いずれでもない	295	69.9%
合計	422	100%



(2)15歳以上65歳未満のうち2%の人が長期にひきこもっている

- ・ ひきこもり～「社会的孤立」の象徴ともいえる社会的課題の一つ。
実際は相当深刻な事態～その背景や要因も多様で深刻。
- ・ 長期にひきこもっている人は、全員が男性で半数以上が40歳以上の中高年齢層
⇒社会的居場所や多様な就労の機会など支援のための環境整備が不可欠。
そして早期のアプローチが必要。

地域・行政・社協が協働した相談支援体制

身近な福祉相談所「ぽっと」

1 「総合相談」の地域の活動拠点

地域の多様なニーズを正確にキャッチし、そのニーズが多様な担い手によって地域で支えられるプロセスを含む援助の枠組み

地域活動拠点の4つの機能

- ①専門職による相談受付と継続支援
- ②専門職と地域の担い手との個別支援に向けた話し合い
- ③専門職と地域の担い手との同行訪問の拠点
- ④専門職と地域の担い手との地域課題の共有

※ぽっとの専門職の定義…保健師や社会福祉士などの有資格者だけでなく、役場、社協の一般事務職も含む

2 早期発見・早期対応による「予防的支援」

地域において、早期発見すべき事例を専門職だけでキャッチすることは困難
⇒地域の見守り機能を有する地域住民（担い手）の協力と参画が重要



地域住民と専門職が協働できる体制づくり

津別町の身近な福祉相談所ぽっとの活動状況



旭町第3ぽっと
平成28年10月スタート
第3水曜日10:00～



活汲中央ぽっと
平成28年11月スタート
第2火曜日10:00～



豊永第3ぽっと
平成30年11月スタート
第4水曜日14:00～



緑町第2ぽっと
平成31年11月スタート
第2・4木曜日10:00～

担い手

7名（男性1名 女性6名）

8名（男性6名 女性2名）

11名（男性8名 女性3名）

8名（男性5名 女性3名）

職員

（専門職）

5名（役場4名 社協1名）

5名（役場4名 社協1名）

5名（役場4名 社協1名）

6名（役場5名 社協1名）

相談支援包括化推進員

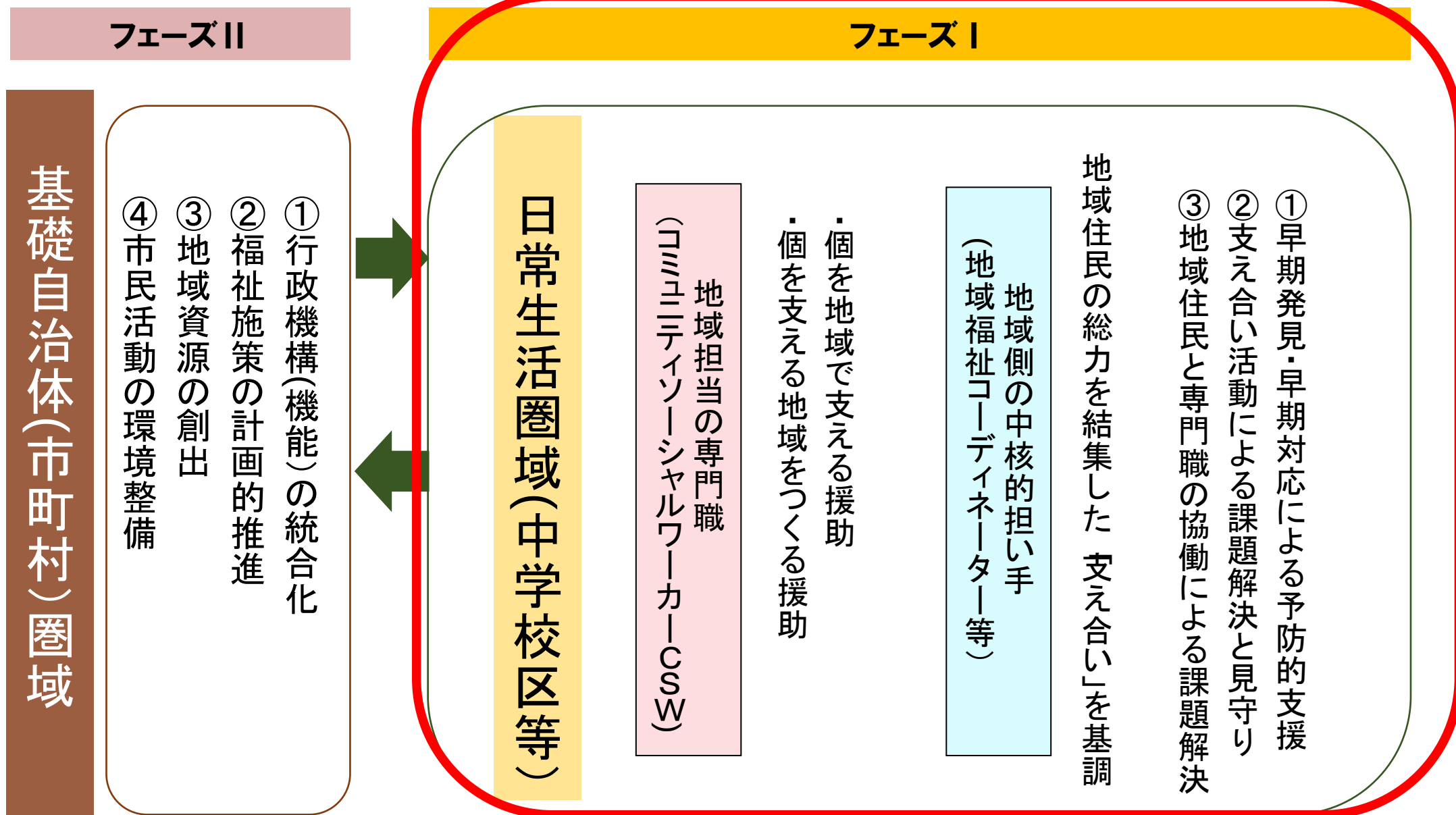
ぽっと運営委員会

（役場:福祉係長（重層事務局）・健康推進係長・地域包括支援センター係長／社協:事務局長）

ぽっと全体会議

各ぽっとの活動の情報共有や、活動課題についての支援の検討 など

地域相互支援型自治体推進モデル



一つの事例が地域を変える・ぽっとの活動から

「8050問題」

80歳代の母親と50歳代の息子と二人暮らし。息子は仕事をしていた本州から帰ってきて20年近く無職でひきこもり状態。ちょっとしたことで怒り出して、ベランダのガラスは何度も取り替えている。母親が経済的にも今後の息子の生活が不安と訴える。

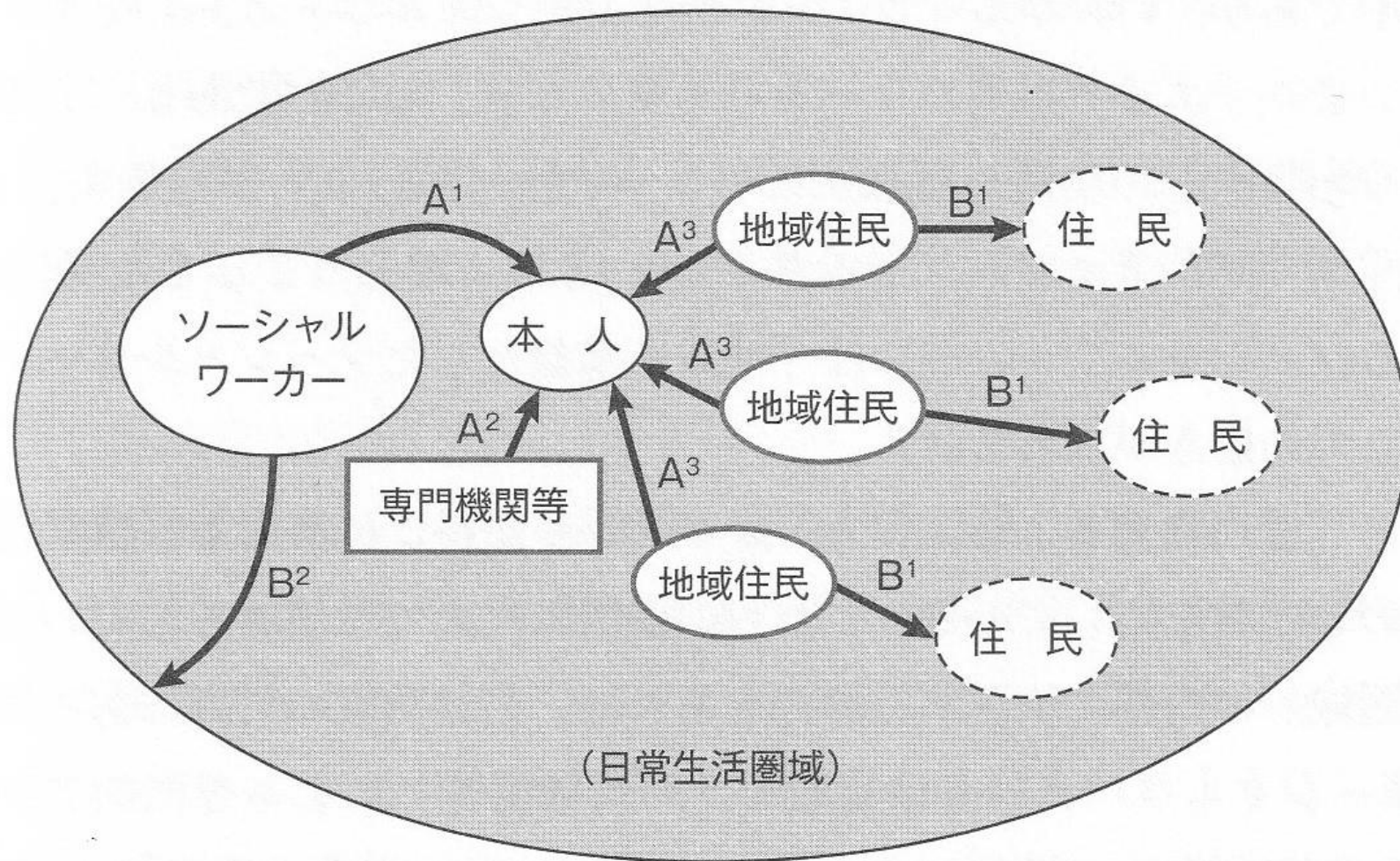
ぽっと内で意見交換。社協相談員が本人への支援。母親はぽっと担い手が声掛け。時間経過とともに、本人の障害年金の受給、社協めぐり（農園）に本人が担い手と一緒に作業。自治会が行っている高齢者宅の除雪作業も手伝うように。
「支えられた側が支える側に」

認知症高齢者が行方不明

80歳代の認知症高齢者。妻は特養ホームに入所し、一人暮らし。息子は遠方に居住。訪問介護、給食サービスを利用し、通院や買い物は自転車で出かける。隣の住人が夜になっても電気がつかないのを不思議に思い、自治会長（担い手）に電話。すぐ、社協に連絡。警察・町のSOSネットワーク、担い手や住民も加わり搜索。数時間後につながらなかった携帯に本人が出たが、どこの場所なのか意味不明でわからず。GPSの位置情報で無事発見にいたる。

後日、ぽっと内で事例検討。担い手でない隣人は、本人宅にぽっとの担い手が定期的に声掛けしていたのを知っていて「おかしい」と感じたことをすぐ自治会長に連絡。

「個と地域の一体的支援」における2つのアプローチ

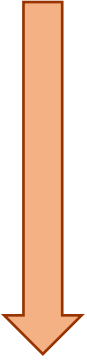


A 個を地域で支える援助

B 個を支える地域を作る援助

身近な福祉相談所の取り組みから見えてきたこと

「事後対応型福祉」～専門職等による何らかの支援が必要となる



深刻な状態になってから対応が始まる

本人へのダメージが大きく、援助する側も多くの労力を要する

援助の選択肢も狭まり保護的援助に

「事前対応型福祉」への転換 ⇒ **予防的支援**

深刻な事態に陥ることを未然に防ぐアプローチ

地域において、早期発見すべき事例を専門職だけでキャッチするのは難しい

＝同じ地域に住んでいる住民の協力と参画が必要

人口減少社会だからこそ、発見と見守りの機能を有する地域住民の参画

住民と専門職が協働できる体制づくり（自然発生的には作られない）

そのための「しくみ」が必要 ＝ 身近な福祉相談所ぽっと

地域共生社会に向けた経緯と津別町の動き

国 の 動 き		津 別 町 の 動 き
2012年	社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」の設置	「住民参加型高齢者生活支援等推進事業」の実施（北海道事業）
	生活困窮者の中には複合的課題を持つ人が多い。 地縁・血縁・社縁の無縁化 生活困窮者への法制化の検討	地区別住民懇談会～地域課題、サロン開設へ 先進地視察で本別町、南富良野町視察 ⇒地域福祉計画策定の必要性を学ぶ
2012・2013年	生活困窮者自立促進支援モデル事業の開始	第1期津別町地域福祉計画策定に向けた取り組み始まる
	制度の狭間に陥らないよう幅広く対応	住民アンケート、地域座談会の開催
2013年12月	生活困窮者自立支援法の成立 （施行は平成27年4月1日）	
	制度の理念に「地域づくり」を位置づけ、排除のない社会を創っていく。「断らない相談支援」につながっていく。	第1期津別町地域福祉計画・第4期津別町地域福祉実践計画（2015年度～2019年度）
2015年9月	「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」（「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討PT」報告） 地域共生第Ⅰ期	地域相互支援型自治体推進モデル研究事業始まる （大阪市立大学・岩間伸之研究室、北海道総合研究調査会、津別町、津別町社会福祉協議会）
	多機関の協働による包括的支援体制構築事業（平成28年度予算）	支え合いを基調に日常生活圏域において、専門職と地域住民が協働する相談体制とされを支える自治体の役割を明確にし、社会的孤立者をへの支援の在り方を提示する事業

地域共生社会に向けた経緯と津別町の動き

国 の 動 き		津 別 町 の 動 き
2016年	「ニッポン一億総活躍プラン」（閣議決定）に 地域共生社会の実現 が盛り込まれる	地域相互支援型自治体推進モデル研究事業 （2年次）～住民主体の相談体制に
	制度・分野の枠や、支える側・支えられる側という従来の関係を超えて、人と人、人と社会とがつながり、一人ひとりが生きがいや役割を持ち、助け合いながら暮らしていく地域社会を創る。	旭町第3、活汲中央自治会に住民の担い手と専門職の協働による「身近な福祉相談所ぽっと」が開設（月2回）
2017年5月	社会福祉法改正～市町村に包括的な相談支援体制（2018年4月施行） 地域共生第Ⅱ期	地域相互支援型自治体推進モデル研究事業 （3年次）
	住民の身近な圏域での取り組み支援と市町村における包括的相談体制整備について努力義務が課された。（2017年度からモデル事業始まる）	
2019年12月	地域共生社会推進検討会最終とりまとめ （座長 宮本太郎）	多機関の協働による包括的支援体制構築事業 （モデル事業受託）2018年度～2020年度
	「断らない相談支援＝入口支援」「参加支援＝出口支援」「地域づくりへの支援」の創設を。	多機関協働によるネットワーク会議設置 豊永第3・緑町第2にぽっと開設し、町内4か所に
2020年6月	社会福祉法改正 地域共生第Ⅲ期 重層的支援体制整備事業の創設～2021年4月施行	身近な福祉相談所ぽっとの見直しと重層的支援体制整備事業受託に向けた検討
	複合的な支援ニーズに対応するため、 ①相談支援、②参加支援、③地域づくり支援 を一体的に実施する事業を創設	ぽっとの職員を地域担当制とし課題と目標を設定。 2021年度からの重層的支援体制整備事業の検討 ➡ 2021年度実施へ

重層的支援体制整備業の実施へ



人々の生活そのものや生活を送る中で直面する困難・生きづらさの多様性・複雑性に応えるものとして創設されたもの。こうした困難や生きづらさは個々人で大きく異なるため、
**どのような困難や生きづらさでも支援の対象となりうるという前提で
すべての人びとのための仕組み**

(厚生労働省 地域共生社会のポータルサイトから抜粋)



津別町キャラクター
「まる太くん」

高齢者介護、障がい福祉、児童福祉、生活困窮者支援等の
制度・分野の枠や「支える側」「支えられる側」という従来の関係を超えて
人と人、人と社会がつながり、1人ひとりが生きがいや役割を持ち、助け合いながら暮らしていく
ことのできる地域を共に創っていく。

(津別町重層的支援体制整備事業実施計画書から抜粋)

**相談者の属性や年代、相談内容に関わらず
包括的に相談を受け止めて支援を行う
津別町は既存のものを活用して2021年度スタート**

津別町の重層的支援体制整備業の体制図

① 包括的相談支援事業

身近な福祉相談所ぽっと



町内相談機関
(高齢、障がい)

多機関協働事業

児相

保健所

教育

保健・医療

その他関係機関

アウトリーチ等を通じた
継続的支援事業



複雑な課題を抱えた人・世帯

役場相談窓口

福祉係（重層事務局）
健康推進係
包括支援センター
教育委員会



相談支援包括化推進員

津別社協

③ 地域づくり事業

一般介護予防事業

(サロン事業・百歳体操・いきいきポイント事業)



生活支援体制整備事業



福祉教育



地域活動支援センター
地域子育て支援拠点

居場所



社協あぐり



就労準備支援



② 参加支援事業

重層的支援体制整備事業運営委員会・身近な福祉相談所ぽっと運営委員会

(役場:福祉係長(重層事務局)・健康推進係長・地域包括支援センター係長/社協:事務局長・係長(相談支援包括化推進員))

居場所の開所

平成29年から町内の空き家を利用して、ひきこもり状態にある人や障がいのある人が家族以外の第三者とのつながりをもっていくため、安心して過ごせる場所として開所。
令和3年5月から、役場新庁舎に場所を変更し開所している。

開設回数	月2回	(令和3年度までは月1回)
利用者数	2名	
支援員数	3名	(元保健師・ヘルパー資格者)
作業内容	役場・社協に届く郵便封筒の再利用封筒作成 コピー用紙の裏紙などを利用した伝言メモや メモ帳の作成 など (役場で使用)	



津別社協の職員の思い

居場所に作業にきたひきこもり状態にある人
に对価をだせるようにしたい



認定生活困窮者就労訓練事業の申請
令和4年12月認可
令和5年度から事業開始

社協あぐりの運営

ひきこもり状態にある人の理解を深めながら、当事者も社会とのかかわりをもっていこうと、平成30年から町内の農地を借用して社協「あぐり」を運営。

種まきから草取り、収穫まで地域のボランティアと一緒に汗を流すことで、生産された農産物の喜びとともに、孤立しがちな当事者や家族を応援してくれる人を増やしていくことで優しい地域づくりにつなげる

令和3年度は、大根の収穫祭を行い、大根の販売だけでなく、あぐりで収穫した野菜で作ったカレーライス（持ち帰り）を町民に配布

令和4年度は、大根のムシ食いがひどいため大根の収穫祭は開催しないこととなったが、ムシ食い大根を使った切干大根など作成

販売して居場所にきている方々の報酬に充てたい



社協あぐりの農作物から商品開発へ

大根 は「切り干し大根」に・・・



大晦日に切
干完成！

大根を畑から掘り出し洗い・・・ 職員5人で3時間切り・・・

役場の半屋上で4つの干し網に入れて干し・・・

黒大豆は「枝豆」「黒豆」として



黒大豆の枝豆を収穫して・・・

居場所で袋づめしながら・・・

枝豆として販売 正月用の黒豆

津別社協の職員による商品開発の道は、まだまだ続く・・・

津別町重層的支援体制整備における会議体 ① 役場と社協の情報共有の場

『 相談員支援会議 』

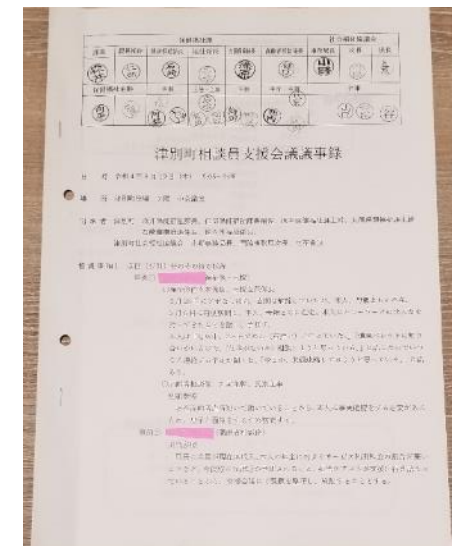
- 【 目 的 】 各相談窓口で抱えている事例や困難事例の共有
- 【 メンバー 】 津別町保健福祉課の管理職、係長職
津別町社会福祉協議会の管理職、係長職 合計11名
- 【 開催日 】 月1回（第3木曜日 9:00から1時間限定）
- 【 本人同意 】 不要（津別町支援会議設置要綱に基づく）

令和3年度実績
情報共有11事例
うち8事例が支援会議
令和4年度実績
情報共有7事例
うち4事例が支援会議
(令和4年1月13日現在)

Point 情報収集、情報共有の場であって支援策の検討の場ではない
⇒支援策の検討は、支援会議や地域ケア会議など
それぞれの会議体で行う

相談員支援会議の効果

- ① 他係も情報を持っていることが多く様々な情報が集まる
⇒新たな情報があることで、次の支援につなげることができる
- ② 担当係以外の事例を知ることができる
⇒関わる前の事前情報、他係の関わり状況を知ることができる
- ③ 同じ議事録保健福祉課、社協職員全員でを回覧する
⇒支援会議等、スムーズにつながる



『 支援会議 』

- 【 目 的 】 ① 地域生活課題を抱える地域住民の対する支援を図るために必要な情報交換
② 地域生活課題を抱える地域住民が地域において日常生活及び社会生活を営むのに必要な支援体制に関する検討
- 【 メンバー 】 役場の相談窓口の職員、社協職員、「ぽっと」に関わる地域住民、医療機関
教育委員会、小学校、中学校、警察、保健所、基幹相談支援センター
自立相談支援機関、相談支援包括化推進員など
- 【 開催頻度 】 必要に応じて
- 【 本人同意 】 不要（津別町支援会議設置要綱に基づく）

令和3年度実績 10事例 30回
令和4年度実績 8事例 14回
(令和4年1月13日現在)

支援会議の効果

- ① 支援者が同じ方向を見て支援ができる
⇒支援のブレがなく、一貫した支援ができる
- ② 支援者の専門性を生かすことができる
⇒本人の特性、理解ができ、適切な支援につながる。
- ③ 同じ議事録保健福祉課、社協職員全員でを回覧する
⇒途中から参加する職員も支援経過を把握できることでスムーズにつながる

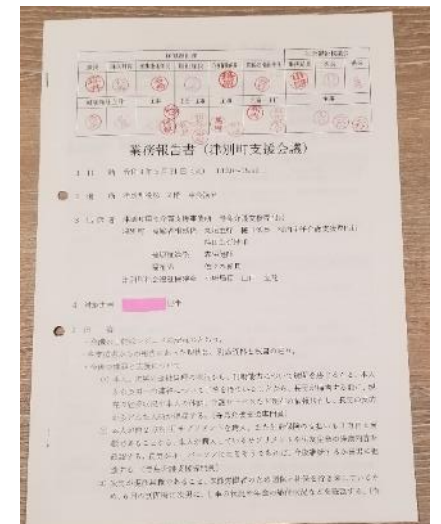
Point



できそうな内容为目标にする

(スモールステップ)

支援者も小さな目標で
達成感を!!



『 重層的支援会議 』

- 【 目 的 】 複雑化事例に対し、多機関でアプローチし、支援の方向性を調整し、円滑なネットワークを構築、継続的支援、参加支援事業につなげていく
- 【 メンバー 】 役場の相談窓口の職員、社協職員、「ぽっと」に関わる地域住民、医療機関
教育委員会、小学校、中学校、警察、保健所、基幹相談支援センター
自立相談支援機関、相談支援包括化推進員など
- 【 開催頻度 】 必要に応じて
- 【 本人同意 】 必要

令和3年度、令和4年度実績 なし
本人の同意が得られず、支援会議で対応



＝ 同意 ＝



「困ってます・・・」
「このままにしておけない!!」

くらしナビ 暮らしスタイル

高齢者が支え合う未来の日本



地域や住民の困りごとについて和やかに情報交換する「ぽっと」の活動＝北海道津別町で

町の年齢別人口構成が、65歳以上人口のピークを迎える2040年の日本の構成とほぼ一致する北海道津別町。道東にある人口約5000人のこの町で現在、地域のお年寄りが主体となり、同じ高齢者を支える福祉のまちづくりの実験が成果を上げつつある。「未来の日本」から見える景色とは――。

●困りごとを把握

「一人暮らしで気になる人はいいますか?」「隣の〇〇さん、暖房費がかかるって、あまり使っていないくて体調が心配なんだよね。最近老人会にも出てこないし」

津別町活汲地区の自治会集会所では毎月1回、地域の総合相談所「ぽっと」が開かれる。今月上旬は「担い手」と呼ばれる60代後半～70代の男女6人を中心に、町の保健師、社会福祉協議会職員ら専門職が加わり、住民から聞き取った話を出し合った。

同地区は65世帯中15世帯が1人暮らしのお年寄り。担い手たちは積極的に近所を訪問し、無事に暮らしているか、困りごとがないかの把握に努めている。ぽっとでは集めた情報を共有して身近なところで問題を解決したり、福祉サービスにつなげたりしている。この日は雪かきが必要な高齢者の把握や、ごみの分別

が苦手な人への説明、吹雪や停電時の連絡方法、ストーブの排気口の点検について話合った。冒頭の家を含め気になる家には後日、保健師が訪問することになった。

●人口構成に着目

津別町の年齢3区分別割合は10年時点で、65歳以上の老年人口37・4%▽15～64歳の生産年齢人口52・5%▽14歳以下の年少人口10・1%で、40年の日本の推計人口構成比とほぼ一致する。この点に着目した大阪市立大の野村恭代准教授(社会福祉学)ら研究者が15年、将来の地域共生社会の実現を模索するため、社会実験を町と共に始めた。

まず町職員らが13自治会499世帯を調査し、支援が必要な人を把握。引きこもりが11世帯あることも分かった。このうち2自治会をモデル地区に選定。住民に活動の意義を学んでもらい、自治会役員や民生委員など約20人に担い手を依頼した。当初は月2回、総合相談所を開き、自発的にアウトリーチ活動も始まった。ミーティングで共有する

住民に関する情報は、他では話さないことになっている。活汲地区の担い手、小笠原真智子さん(70)は「遠慮して

話したがらなかった人も、こちらが心配していることを伝えると、体調や家族のことを教えてくれ、万が一に備えることができる。活動を通じて交流が深まり、逆に支えられている」。谷本増幸さん(66)は週3回の透析を受けながら近所を訪ね歩いている。「俺も障害者だけど、みんな高齢だし動ける人ができることをやらないとね」と笑う。

●問題解決の姿勢に

活動を続けるうち、地域の中で支え合い、問題を解決する姿勢が変わってきたという。町の小野淳子保健福祉課長は「役場で把握しきれない地域の困りごとを早い段階で察知することで予防的に介入できたり、住民ニーズを確実に把握できたりする」とメリットを話す。

他の地区では担い手と町社協の連携で、15年以上引きこもっていた50代の男性が社協が運営する農園に通うようになり、1人で抱え込んでいた母親のケアにもつながったケースもある。現在、相談所は町内に4カ所。同様の取り組みは、今年7月から神戸市東灘区でも始まっている。

この社会実験はソーシャルワークの理論が下地にある。主役は住民だが、町の専門職の人たちにはその理論を学んでもらう。野村准教授は「困難を抱えた人が自分で相談窓口に向くのは難しく、いきなり専門職が行くと拒絶反応を示すことも多い。住民は生活者の視点で関わることができるのが強み。専門職が積極的に関わるなど行政の後押しが必要だが、いったん支え合いの仕組みができれば深刻化する事例を減らすことができ、行政の負担も減るのではないか」と意義を語る。

【上東麻子、写真も】



地域の相談拠点から「支え合いのまちづくり」へ

人口減少や高齢化は急速に進み、単一世帯当たりの人員は減少。

これまでの国の画一的な福祉制度の施策だけでなく、地方の地域特性や実情に即した福祉施策を構築していくことが必要ではないか。そこには当然、高齢者や障がい者、生活困窮者、ひきこもり者など生活にしづらさを抱えているあらゆる人が地域で住み続けることへの支援という視点も含まれる。

地域住民のつながりや支え合いは、いまや自然発生的には作られてこない。

この「しくみ」づくりには、行政や社会福祉協議会の側面的な支援も必要。

地域住民が主体となった身近な福祉相談所の取り組みは、地域共生社会を見据え、汎用性の高い、新たな地域支援のモデルである。この取り組みを全町的に拡充していくのが「支え合いのまちづくり」につながっていく！