

1. 日 時 令和2年8月31日（月）午前10時30分～午前11時50分
2. 場 所 神戸市行財政局職員研修所 第1研修室
3. 議 題（1）次期“こうべ”の市民福祉総合計画の策定について

議 題 （1）次期“こうべ”の市民福祉総合計画の策定について

（事務局より資料2に基づいて説明）

●委員

まず、資料2の図柄をもっと具体化しようということについては、ぜひお願いしたい。

この3つの輪は、3つの方向性が示されて、真ん中がソーシャル・インクルージョン—地域共生社会というふうなことだと思うが、この全般的な計画の案を見させていただき、まず率直な感想を。今、私たちの外部環境というのが劇的に変化をしてきた。特にコロナ禍で、特に福祉に集中されるように、人が集まって交わりながら新しい力を得ていくと、これが福祉の原点だと思うんですけども、それが非常に大きな制約を受けてしまった中で、今後、この状況が、どうなるのかという予測をしないといけないわけだが、おそらくそんなに収まるわけでもなく、新しい型のウイルスだとかを含めて、この地球環境も相当変わっている中で、災害あるいは感染症、こういった外部の劇的な環境変化から逃れられない時代にもう入ってしまったという認識を持たざるを得ないと思う。ということになれば、これは2025年を目指しているわけだが、これからの新しい地域福祉・地域社会を展望するようなものが打ち出されていないと、インパクトとしては非常に弱い。

そういう視点から見ると、今後予測される、今もその経験のまっただ中にあるが、劇的な変化に対応する内容にちょっとインパクト、熱量が欠けているのじゃないか。なので、もう少しこの劇的な変化に対応し、それを共生していくような力をどこか全般に出していただきたい。

その中で、3ページの市民福祉を取り巻く社会情勢の変化というあたりの記述ぐらいにまたつながってくると思うが、ここでは、調査に基づくことがしっかりと記述はされているけれど、余りにもマイナス面の指摘が多いと思った。最初の段落のあたりでは、人口が、

高齢化が非常に増していくということではあるが、私たちの視点からすると、人口が高齢化していくが、逆に、この人口というのは、地域密着人口ということで、24時間365日ずっと地域におられる方が増えていくということなので、地域密着人口の増加によって、地域福祉の担い手層が厚くなっていくという、これを見ていかないと、悲観的なことばかりになるので、これをもっと積極的に見ていただきたい。中でもその密着人口の8割は非常にお元気なわけなので、私もそのうちの一人だが、ここにいる他の委員も元気だし、というようなもっとプラス面を見ていただければ、少し希望が持てる。

それから、その3ページの2つ目の中に、先ほど申し上げました、感染症とか、災害とか、非常に劇的に変化をしていく外的な要因、これに対して、どのような地域共生社会をつくっていくのかというところに、今まで「ソーシャルキャピタル」という言葉がよく使われていたが、やはりコミュニティということをもう少し大事に思っていく思想、あるいは、やり方が必要だと思う。「密を避ける」ということではあるが、避け方もいろいろあるというのは、私たちは居場所の勉強会をしているけれども、たくさんの事例が出てきている。だから、このフィジカルなディスタンスを離れたけれども、関係性をもっと身近につながっていくというやり方が地域共生社会だと思うが、そのような、非常に大きな外的な要因があるけれども、乗り越える知恵はもう出かかっているという、このプラス要因に触れていただければ。

次に7ページの、圏域の整理について。この中に、「重層的」とか、「多元的」というふうな言葉の中に、神戸らしい圏域の割り振りが出てきたわけだが、この「重層性」というのは、空間的な重層性で、近隣から始まって少し圏域が広がって区域になって、市域になるというふうなところは大変よくわかる。先般のアンケートにも見られるように、市民のあなたの身近な地域ってどこですかという問いに対して、「区域」が非常に多かった。身近な自治会・ごみ捨ての圏域からすぐに区域に飛んでいったという、ここに何が裏にあるかという、私は「多元性」があったと思う。この「多元性」というところにここは触れられていない。

私が思う「多元性」というのは、ここに記載の「区」というのは、市の考え方に基づく行政区であると思うが、「多元性」という中には、民間が独自にやっていく、行政が主軸でやる分野と民間が主導でやっていくという、「テーマ圏」のようなものが、下の欄外に「上記のほかに……」とは書いてあるが、こんな分量じゃないと思う。こういう位置づけでは多元性の説明になっていない。なので、もう少しその機能、そしてテーマ、こういう

ふうなものに基づくコミュニティ・圏域があるんだということを述べていただきたい。これこそ神戸の特徴の多元的なところだと思いますので、そういういろんな主体が生き生きと活動するようなことを述べていただきたい。

それから次に、具体的な方向性が3つ出されている。これは、国が出されている方向性とほぼ一致しているわけだが、1つ目は、主体をもっと明確に当事者性を高めていくという内容に限定をしながら述べていく、あるいは方向性を出していくというふうなことで、担い手が、ここにシニアの問題だとか出てくるので、それから、支援される側から支援する側へ、受け手だけではなくて主体性を持っていく「主体性」にくくってしまったほうがいいかと思う。

そして、方向性の2で、外部環境をどうつくっていくのかということになっていくと思う。本当に困ったときに役立つようなプラットフォームでないと意味がない。なので、もう少しその辺の民間の主導してやっているところと行政主導でやっているところのものが、政策的に一体化・統一化されていくというのが、これは縦割りの弊害とか、国が言っているところであるのではないかと思う。

そのようなことで、方向性の3つの柱はいいが、もう少し柱を少し細かくというんでしようか、詳細に検討しながら、明確に3つの方向性を出していただければ。

●委員

第1回目のときにもこの論議があったと思うが、やはりコロナによる社会の分断が進んでいるというところ。第1回目よりもこの影響が後々に響くということは、社会的にも明らかになってきたのではないかというふうに思う。この分断を修復していくためには、セーフティネットの充実と同時に、やはり小さくても地域の中で顔の見える関係を、そういう地道に積み重ねていくことが大事ということは共通認識になってきている。やはりそうしたことを最初の情勢認識のところに盛り込んでいただくほうがいいのではないか。

もう一点は、方向性の2つ目のところで、「くらしの提供」という言葉が使われている。ここについては、どちらかというところ、仕組みで福祉サービスの提供の基盤を整えていくということが、方向性の2つ目かと思うが、「くらしの提供」というふうに言われると、くらしというのは生活者がつくっていくものではないかと思うので、生協としては違和感がございまして、ほかの表現があればいいかと思う。

●委員

「検証」のところについて。15ページからの3枚ですけれども、16ページ、17ページ、18ページにそのことが書かれているが、方向性1と2と3があって、1と3の量的指標が同じになっているのが気になる。これだと1と3の、質的指標もあるので、そちらでカバーするということかなと思う。ただ、これだと、同じ方向に評価されちゃうので、余り意味がない。

方向性1は、「みんなが参加、福祉の環境づくり」で、量的指標が参加人数とか、利用者の人数、活動団体数なので、これはこれで方向性1の指標としてはいいかと思うが、問題は、方向性3の18ページ、「さまざまな人が手を取り合い、課題解決を目指します」というところの指標が、人数と団体数というのは、ちょっと違うかと。本来の指標で考えると、課題解決なので、課題がどれだけ解決したかということが指標になるべきだと、多分それは皆さんわかっていると思うが、その数値をとることが非常に難しいから、こうなっているのではないか。そうすると、当初、その課題、ただ課題の数というのでも計算するのも非常に難しいし、恐らく把握するのも難しい。やるとすると、毎年アンケートをとって、「課題が、どれだけ軽減されたと思いますか」というような主観的な評価なのかなあと思ったりするが、そこは検討したほうがいい。

あと、17ページに方向性2の指標が入っていて、こちらは「認知度の上昇」ということで、これは「安心できるくらしの提供」ということなので、これは提供する体制を知ってもらわないと、なかなかアクセスできないからだということになるので、「認知度の上昇」ということで、これはいいと思う。こういう指標を書くときは、どの統計資料のどの数字だということを明記したほうがいい。できれば「現状これぐらい」というような数字があって、それを今後どこまで引き上げるということを目標値も出てくると思っているが、そういうものが、どういうデータからとっているということを記載したほうがいい。これは福祉の総合計画の位置づけなので、個別の計画がぶら下がっている形になっているわけだが、そうすると、個別計画のアウトカムと今つくろうとしている総合計画上のアウトカムがどういう関連性があるのかというところは意識しないといけない。

その関連性、ロジックツリーがあると本当はいい。ただ、示せるかどうかかわからないが、少なくとも、職員の頭の中に入れておいたほうがいい。うまくいかないかもしれませんが、つくられる努力はされたほうがいい。

●委員

「参加しやすい地域づくり」だとか、いろんなことが書かれているが、かつては、いろんな高齢者の方と接していた中で、1対1でお話していると、「地域の活動者は、地域活動に出てこい、出てこいと言ってくれるが、私は、家にいるのが一番居心地がいいんだ」という方、また、「出てこいと言われたから行ってみたけども、やっぱり居心地が悪かった。嫌な思いをした。私は、家にいるのが一番いいんだ。」と言われたことがある。

確かに、私たちは今まで地域福祉センターに出てきて、一緒に活動しましょう、いろんな楽しいことをしましょうというふうにお声がけしてきているが、こういう方もいらっしゃるんだというのをそのときに初めて認識し、「何が何でも出てこい」ではなく、ここに出てこられない人たちをどのようにサポートしていくのかということも大きな福祉の課題だなというのを、計画に入れていただけたら。

それから、いろんな相談を受けることもさせていただいているが、行政の相談窓口というのは、「敷居が高い」と住民は思っている。最近では、本当にいろんな生きづらさを訴えてご相談に来られる方がとても多いので、そのところはとても気になる。

私たちボランティアでやっている相談というのは、何の解決にもしてさしあげられないとか、「そのご相談だったら、こちらの窓口へどうぞ」とかというような交通整理みたいなことしかできず、自分の中でもうまく処理できないようなこともあったりする。でも、安心して帰ってくださる方もいらっしゃるし、私たちボランティアだから受けれる相談というのものもある。本当に行政でしか相談できないことと、私たちみたいにボランティアで相談して、ほっとしていただける機関があるということも必要。

●委員

「連携」という言葉もこの中によく出てくるんですけども、どことどこをつないでいくかというところを言葉としての表現も大事だろう。

●委員

ところどころに「コラム」というのをに入れていただいて、手に取って見られやすいものになるのではと思う。

あと、「区社会福祉協議会」という言葉をたくさん用いていただきまして、地域福祉ネットワークというのが前面に出て、他は「各コーディネーター」ということで言葉を使

っていただいているが、地域福祉ネットワークのほか、ボランティアコーディネーター、生活支援コーディネーター、また、生活福祉金ということで、コロナの影響を受けまして減収となった方を対象にした生活福祉金の貸し付けも行っているが、生活福祉金の担当者と、さまざまなワーカーが区の社会福祉協議会にいる。ですので、書いていただくのはありがたいが、「区社協の総合力を活用した」というような形での文言をもし用いていただきたい。

あと、人口減少社会というようなことに立ち向かっていくというようなことで、その中でも例えば、学生、外国人というのも市民であると思うので、それも取り入れては。

あと、質問だが、この「質的指標」というのは、毎年毎年アウトカムとして出されていくものなのか。

●事務局

このアウトカムの質的指標については、皆様のご意見を伺いながら、事務局として、計画のPDCAをどう回すのかという評価の仕方は、いろんな行政評価におきまして非常に大きな課題として、その一方で、どうしても参加人数とか、そういったところのほうは数字はとりやすいというふうな形でこれまで来ていたところがある。

そういった意味では、今回、新しい取り組みというか、試みである。余りこういう「質的評価」という評価をしたことがない。ただ、これも実際に網羅的にやるということはかなり難しいと考える。一方、そのアンケートをとった人だけの意見が、すべてかと言われたら、それもそれで絶対に違う話であるし、言われたとおり、毎年とっていくのかと考えている。

そのあたりについて、現時点で具体的に十分詰められているわけではないが、事業に参加している方、あるいはその事業サービスを受けている方が、どういった思いであるとか、生活が変わったかとかというところを少しとらえられたらいいかと思う。

●委員

それでいいと思う。完全な指標というのは多分存在しないので。やはりトライアンドエラーで、まずはこういう仮説をつくって、こういう指標でと。ただ、この指標の限界値も見えていると。よりよい指標がもしかしたら将来出てくるかもしれないので、指標自体もPDCAサイクルで回していくという形だと思う。

●委員

確かに、今までのこれまでの計画は、こういうはっきりとした評価とか、それからアウトカムというところまで放り込んだアウトプットについては、触れてきていたと思うが、やる以上それがどう市民に浸透していつているのか、効果が上がっているのかということについて、この指標づくりということも、PDCAという視点をもってみる。特に今回、この計画を通して、よりよい福祉の環境づくりを目指していくときには、恐らくスクリーニングといった項目を拾っていくことで予防とかにもつながってくし、いろいろと試行錯誤をしていく必要がある。

●委員

どうしても、こういったものを個別に細かく見ていくというより、どうデザインしていくのかというので私は見させていただいていただいているが、まず、この資料2の6ページに基本理念というのがあり、「誰もが安心して自分らしく暮らせる市民福祉の実現～みんなでデザインする福祉の輪～」、下に四角の括弧で6行あるんですが、内容どうこうというより、とにかくわかりにくい。長いし、何を伝えたいのかわからない。こういったものがそもそも問題。地域の人たちにきちんと伝えていく上で、突拍子もない言葉を使えばいいわけではないが、やはりわかりやすくするという。せっかくここまでやろうとしているのであれば、いろんな思いを込めて言葉を紡いで6行にされたのは、ご苦労はわかるが、結局15年前の言葉と何ら変わらないじゃないかみたいな印象を受ける。

「デザイン都市」ということを掲げて、「デザインする福祉の輪」、言葉としてはいいかもしれないですけど、非常に薄っぺらいなあというのが印象。

実際、弊社は介護事業もしているんですが、先ほど皆さんがおっしゃったように、コロナの影響というのは非常に大きい。

先ほど委員がおっしゃったように「（施設へ）出てきなさい」というと、「出ていかないほうがいい」と言う人もいる。でも、その人に「孤独でいいんですか」というと、「孤独は嫌なんだ」と。だから、つながりというものをどう保ちながら、その人の暮らしにフィットさせていくのかという、ここは市が考えるというより、我々事業者が考えていくべきだと思う。弊社は例えば通所介護もしているんですが、5月とか6月ですと、45%ぐらいの人がお休みされた。それは構わない。45%の人は家でどうしているんだという、意外と家族が看ていたりする。「コロナでもよかったこともあるやん」みたいな、こうい

う評価もあったりする。

ただ、本当は行きたいけれども（コロナが）怖いから行けない。でも、家で運動はできるんだけど、つながりは持ちたい。そういう人に対しては、今、タブレットなんかを貸し出して、WEBでデイサービスを体験できることを試験的に始めていたりしていて、こういうコロナ禍であろうが、社会の情勢が変わる中で、経営していく側としては、勝手にいろいろ考える。なので、新しいことを始めようとするときに、行政側が基本的には背中を押してほしいが、「それはルール上認められない」とかということが多かったりする。

ちょっと話はそれるが、具体的に個別のことを一つ一つ設計していくというのは、ここで議論すべきことじゃないと思うが、やはり、何回か前の委員会で申し上げたように、神戸市として本当にやる気があるのかどうかというところ。介護保険の事業でいうところの要支援という人たち。そんなに介護は必要ないけども、少し介護が必要だという要支援の人に対する施策なんていうのは、正直いって、神戸市は非常にひどい。他の市町村に比べ、お金はあるけど、これお金がなくなったら、たちまちとんでもないことになるという危機感を我々は覚えている。

●委員

実際に市民の人たちにどう届いて、ある意味どう行動が変わっていくのか、それを一緒に作り上げていきたいと思いますという計画をつくっていくということはすごく大切だと思っている中で、今ここで計画に書かれていて、実際にこの前ワーキンググループの中でもお話しした、コラムみたいなもので、市民の人たちに実際に何をしたらいいのかとか、どんなかわり方があるのか、具体があるといいかと。市民の人が手にとったときには、どう実際に行政の人たちとかかわることができるのか、協働できるのかという、その可能性がわかるかなと思って、それはすごく楽しみ。

あとは、評価との関係もあると思うが、よりよくしていくということが、この計画を立てる上で重要なときに、実際にやっぱり意識が変わったりとか、行動が変わっていくというような、要するに、一緒につくっていくということが重要。

今、委員もおっしゃったが、まだマイナスの面みたいなものが強調されていて、実際に事実を認識するということは重要だと思う一方で、やっぱりそれだけでは行動にはつながっていかないのかと思う。そこで、強みとか、可能性とか、あとは、この計画をつくる中で、今までの評価を見ながら意見をしていたかと思ったとき、それだけじゃなくて、「こ

んな目があります」みたいな、つくる過程への視点って重要なんじゃないかと思った。そこに、多分いろんな人たちの意識が変わっていったりとか、行動が変わっていく目があるのかなあと思うので、今、コラムの中でもSDGsと市民福祉だったりとか、withコロナの中でどう地域福祉が変わってきますよということは書かれているので、実際にそこに多くの人たちがどうかかわることができるのかという視点がもう少し加わると、読んだ人たちにとっても、この後、神戸市にかかわっていくということにつながっていくんじゃないのか。

あとは評価。先ほどのお話もあったんですけど、評価する上で質的なものと量的なもの、その指標をつくっていくということが重要なことと、あと、どんなスケジュール感でやるのかというのも少し教えていただきたい。

●事務局

評価のスケジュール感につきましては、毎年1回何らかの形で取りまとめている。ただ、実際に、特に質的指標の場合につきましては、そのサービスを受けられる方が、期間が決まっているわけではないと思うので、そのあたりも工夫しながら評価期間としては考えていただきたい。

委員がおっしゃるように、実際的に行動変容にすぐにつながるかと、全体のムーブメントとして起きるかということもあるかと思うので、その辺もどう評価していくかということについて、考えていく必要がある。

●委員

ワーキンググループでは、もっと具体的な話もいっぱいしているところ。それを踏まえてだが、ほかの委員がおっしゃっていた民間の部分、地域福祉計画の部分がちょっと弱いと思う。本当は地域福祉計画の部分では、町内会さんはこれをやっています、NPOはこうしています、生協はこうしていますよとか、企業の方はこうしていますよとか、そういうのを出して行って、参加しながら意見を出したり、これを読んで「こんながあるんや」という、すごくそういう面が本当はあるはずだが、余りそこは載ってない。どちらかというところ、ワーキンググループでも出ていたが、行政の部分がどうしても中心になってしまう。だけど、それと、ちょっと勇気を持ってといいますか、民間で今もこういうのがあるよ、もっとやっついこうという部分を挙げていくと、読む側もビビッドな感じが、より増すのかと思う。

そのときに、今必要なのは、例えば、外国の方のこととか、ひきこもりと言われる若者とか、まだそういう具体的なワードは出てないが、特にこの2020年、2025年に向けてより力を注ぐべき、今まで注がれてこなかったところをクリアに出したらいいかと思う。

細かいところは、また会議の後とかで意見とかをと思うが、ほかの委員の、例えば、方向性2という10ページのところを改めて見ますと、「福祉による安心できるくらしの提供を」とかというところで、「福祉による」というのはどうなんだろうなあ、安心が福祉なんじゃないかなあとかいうのもあるし、多分いろんな目で見たら気づくことがあるので、時間最後までいろいろ伺えたらと思う。

●委員

市民福祉計画といいながら、なかなか市民に響かないということを率直に申し上げたが、1つは、今を取り巻く環境の分析が非常に弱いということ、それから2つ目に、主体というのか、主語がわからないというところが一番大きなところではないか。これはマネジメントにかかる部分だと思うが、高齢者の問題、障がい者の問題、いろんな問題でニーズレベルがあるわけだ。一番上のトップニーズ、これは全体の1割以下ぐらいだと思うが、そういうトップニーズについては、完全にこれは行政マターになっていくので、自治体が主導しながらサービスを提供して、市民が本当にその周りをボランティアなどでお手伝いする程度、これは完全に行政領域だと思うが、次に、介護保険でいうと要介護1・2あたりのグレーゾーン。このグレーゾーン、これも主に行政主導で今やられていて、一部民間委託があつたりする形になると思うが、主導はやっぱり法律に基づきながら行政がやっていく。その次の予備軍層ですね、これが結構大きいですが、介護保険でいうと、要支援1・2から生活支援を受けている方のような予備軍層、ここが住民主体あるいは市民主導でやってほしいというのが、大きな国の流れだったと思う。これが地域包括ケアシステムであったというふうに思うが、それから一般の層、そして一番下のポピュレーションということになっていく。

このニーズのレベルの中で、どこをだれが担っていくのか。予備軍のところには多くの市民が参加しながらデザインができるという、ここに大きな領域があるわけだ。その主体がどこに期待をしているのか、どこが責任をもって役割分担するのかというふうなことがないままに、つらつらと文章に入っていますので、だれが何をしていいかわからない。特に市民目線からいうと、この予備軍というのは、とても見えにくい。

対象の明確化というのをしながら運動を進めていっているのですけれども、そのあたりをもう少し触れていただくということ。それが十分に整理しきれていない。ということであれば、コラムのところに、市としては、こういうふうな層に対してこれをしたんだと、一方、民間の事業者はこういうところで頑張っている、市民の層はこうやったという、その3つの主体の事例が生き生きと出てくるような方針書であれば、やるべき方向が、「それやったらできるわ」というとふうなところに入りやすい。

●委員

15ページの評価のところ。ソーシャル・インクルージョンを実現するということが、この要は計画の目的だと思うが、このさまざまな指標がソーシャル・インクルージョン実現にどこまで寄与したのか評価ができるのかというところが、若干ピンと来てなくて。だとすると、前回の会議でもあったが、「孤独感」とか「幸福感」とかを聞いていると思うので、そういうものをトータルの指標として、要はこの方向性1、2、3を包括する指標として持っておいたほうがいいのかあという気がする。

ただし、非常に難しいのは、この施策によって孤独感とか幸福感がどう影響しているのかというのを見ることは非常に難しく、だとすると、単に個人的な収入が上がって幸福感が上がっているとか、もしくは孤独感が下がっているとか、そういうことがあるかもしれない。アンケートで細かく属性を分類していかないといけないかもしれない。ただ、とはいえ、この1・2・3の方向性の指標を総合する指標というのを持っておかないと、このサブタイトルの「ソーシャル・インクルージョンの実現」というところがどうも表現できていないような気がするので、検討していただければ。

●委員

確かに総合計画というところを考えると、恐らく「連携」とか簡単な言葉の中に含み込むのが非常に多くて、多分部門別計画の根幹となるものであるという必要がある。先ほどご指摘いただいたが、地域福祉計画も兼ねているというところで、少しその見せ方というのには工夫が要するという事は、きょうの議論の中でかなり明らかになった。ご指摘いただいた指標も含め、あるいは、ほかの部門計画にここで示すものがちやんとつながっていくというところを見せられないと、総合計画としての位置づけというところが難しくなってくるというのは、今日改めて感じさせていただいたところ。