

## 研究会とりまとめ(素案)

(※研究会報告書のタイトルについても御議論いただきたい)

### I. はじめに

#### 1. 検討の経緯

- 本研究会は、「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行う等の地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策」について検討するため、厚生労働省社会・援護局の求めに応じ平成 19 年 10 月に設置され、以来〇回にわたって議論を重ねてきた。
- はじめに、地域の要支援者、地域の問題とは何かについて議論を行い、続いて、求められる支援のあり方、住民参加の必要性、地域福祉を進めるために必要とされる条件などについて議論を行ってきた。あわせて、地域福祉に関する既存施策についてもレビューを行った。
- 議論に当たっては、各地で地域福祉活動を実践している方々や既存施策の実施に携わっている方々からのヒアリングを行うとともに、地域福祉の現場の視察も行った。

#### 2. 今、地域福祉を議論することの意味

- 我が国の福祉は、1990 年代以降、少子高齢化の進行等による福祉サービスニーズの増大・多様化等に対応して、福祉制度の見直しや計画的な基盤整備が進められてきた。この背景には、ノーマライゼーションの理念の一般化、サービス利用者の一般化やサービス内容の質の向上、在宅福祉の充実、市町村中心の福祉行政の展開、利用者本位・自立支援といった考え方がある。
- こうした流れの中で、介護保険法に基づく介護サービスや障害者自立支援法に基づく障害福祉サービスといった、制度・施策に基づくサービス(以下、「フォーマルサービス」という。)は、質、量とも飛躍的に充実したが、一方で、制度の外にある生活ニーズへの対応や制度の谷間にある者への対応など、フォーマルサービスだけではカバーし

きれない地域の問題があることも明らかになってきた。

- 一方、2005年に我が国は人口減少社会に転じるとともに、人口の高齢化はさらに進行することが見込まれる中で、全てのニーズをフォーマルサービスのみでまかなうことは、国民負担の観点からも困難であることを否定できない状況にある。
- また、地域社会の変容や住民意識の変化が進む一方で、団塊の世代が退職年齢に達し、職域を生活の中心としていた多くの人々が新たに地域の一員として入ってくることになるという変化が進行している。
- こうした状況の中で、今後の我が国における福祉のあり方を考える際、地域における身近な生活課題に対し、住民の支え合いによって対処する地域福祉のあり方を検討することが緊要な課題となっている。そこで、自助とフォーマルサービスの間位置づけられる新しいシステムとして、これからの地域福祉をどのように作っていくか、その意義や役割、求められる条件は何か、について考え方を整理し、提示することが必要となった。

## Ⅱ. 現状認識と課題設定

### 1. 社会の変化

(少子高齢化の進行と従来の安心のシステムの変容)

- 我が国の少子高齢化は他の先進諸国に例をみないスピードで進行しており、2005年から2030年にかけて65歳以上高齢者人口は1000万人以上、率にして40%以上増える一方、それを支える15～64歳人口は約1700万人、20%以上減るものと推計されている<sup>1</sup>。
- 現在の高齢者・障害者・児童を対象とする給付の中核である介護保険給付費・支援費・措置費の合計額の中で、7割以上が介護保険給付費となっている<sup>2</sup>。
- 出生率が仮に今後上昇したとしても、新たに生まれる人口は2030年までは制度の支え手としては期待できず、担い手の大幅な減少の中で、大幅に増える高齢者に対する福祉を支えていかなければならない。
- 同時に、高齢者の一人暮らし世帯の数は、2000年(平成12年)の303万世帯から2025年(平成37年)には680万世帯と2倍以上に増加すると推計されており、家族による介護が難しい世帯の増加を示している<sup>3</sup>。
- これまで我が国では、家族内の助け合いと手厚い企業福祉が人々の安心のシステムとして機能してきた。しかし、少子高齢化の進行、核家族化、終身雇用慣行の変化や非正規雇用の増加、企業の経費削減などが進む中で、これまでのような家族や企業の支えが期待できなくなっている。

(地域社会の変化)

- 産業化・都市化の中で地域の連帯感が希薄化し、さらに成熟社会を迎える中で、これまでのような地域の活力を期待することも難しい。人々の個人主義的傾向の強まり

---

<sup>1</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」(出生中位・死亡中位の場合)

<sup>2</sup> 社会福祉法人経営研究会(平成18年8月)「社会福祉法人経営の現状と課題」

<sup>3</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(平成15年10月推計)」

により「ご近所」の人間関係が形成されず、地域の求心力の低下を招いている。特に大都市においては、オートロックのマンションに民生委員が入れないという状況もあるように、コミュニティの脆弱化が著しい。

- しかし、コミュニティの脆弱化は都市部だけの現象ではない。中山間地においては、若年層を中心とした人口流出によりコミュニティが脆弱化してきており、特に限界集落（過疎化などで人口の50%が65歳以上の高齢者になり、冠婚葬祭など社会的共同生活の維持が困難になった集落）のようなところでは、コミュニティの維持さえ難しい状況となっている。

## 2. 福祉・医療政策の施策の動向

### (1) 近年の福祉制度改革

- まず、近年の福祉制度改革について、高齢者や障害者といった分野別に概観してみる。

#### (高齢者福祉)

- 1990年代初めから、在宅福祉に力を入れたゴールドプラン、新ゴールドプランが策定され、数値目標を掲げ総合的かつ計画的に基盤を整備するという形で高齢者福祉施策は進められてきた。
- こうした流れは、1997年(平成9年)に介護保険法が制定され、2000年(平成12年)から実施されたことにより加速され、高齢者介護のサービス量は1990年頃に比べて飛躍的に増加するとともに、多様なサービス供給主体が参入することとなった。また、介護保険制度では、市町村が保険者となって運営や財政責任を担うことになり、福祉における市町村の役割の重要性を一層高めるものとなった。
- さらに、2005年(平成17年)に行われた介護保険法の改正により、小規模で多様かつ柔軟なサービスを展開し、一人一人ができる限り住み慣れた地域での生活を継続できるよう、小規模多機能型介護、夜間対応型訪問介護などの「地域密着型サービス」が創設された。

#### (障害者福祉)

- 高齢者福祉に比べると立ち遅れているといわれていた障害者福祉の分野についても、2000年(平成12年)に入ってから様々な改革が行われ、利用者が自らサービスを選択することを可能とする支援費制度を経て、2005年(平成17年)には障害者自立支援法が制定された。身体障害、知的障害、精神障害といった障害の種別にかかわらず、一元的に福祉サービスを利用できる仕組みが構築され、市町村が主体性を発揮して、地域のニーズに応じて総合的かつ計画的にサービスを提供する体制が整えられた。

#### (児童福祉)

- 児童福祉制度は、1998年(平成10年)からは、保育所の利用手続きが、市町村の措置から、保護者が希望する保育所を選択する仕組みに改められた。現在は、今日の少子化の流れの中で、改めて様々な児童福祉の取組みが行われている。

#### (在宅医療の推進)

- 2006年(平成18年)には医療制度改革が行われ、我が国の医療の問題とされている平均在院日数の短縮が強く叫ばれ、療養病床の再編が行われるとともに、その受け皿としての在宅医療の推進が基本的な方向となっている。

### (2)近年の福祉施策の方向性

- 我が国の福祉は、このように多様な広がりと変化を示してきたところであるが、特に近年の福祉サービスのあり方をみると、次のような方向性を志向してきたといえる。

#### ① 利用者本位の仕組み

サービスの利用方法が、行政機関がサービス内容等を決定して提供する仕組み(措置制度)から、利用者がサービスを選択して自らの意思に基づき利用する利用者本位の仕組み(契約制度)へと変化してきた。

#### ② 市町村中心の仕組み

住民に最も身近な地域において、必要なサービスをきめ細かく提供できるように、市町村を中心にした仕組みへと変化してきた。1990年(平成2年)の福祉制度の改正により、高齢者福祉及び身体障害者福祉を中心に市町村が権限をもって住民福祉の向上に努める仕組みが確立し、市町村が主体となって、それぞれの地域の特性に応じた福祉の充実に取り組むことが重要となった。

#### ③ 在宅福祉の充実

可能な限り住み慣れた地域や自宅で生活をしたいという人々の要望や、障害のある人もない人も地域でともに生活している状態こそが普通であり、障害のある人もまた家庭や地域において普通の生活をするができるようにすべきであるというノーマライゼーションの考え方が普及し、在宅生活を支援する在宅サービスの充実が図られてきた。

#### ④ サービス供給体制の多様化

行政機関や社会福祉法人、社会福祉協議会が中心であった供給体制から、民間企業や非営利団体、住民団体等の様々な供給主体が併存する体制へと変化してきた。

また、介護保険制度の創設によりケアマネジメントが導入され、多職種が協働して高齢者を支える仕組みが定着しつつある。

さらに、ボランティア活動の重要性も高まってきている。

(全体的な方向性)

- 以上のように、政策の方向は、たとえ障害をもつようになっても、要介護状態になっても、できる限り地域で普通の暮らしができるような基盤を整備していくことであり、それに基づき、地域での自立支援、生活の確保、施設や病院から地域への移行が進められている。

### 3. 地域の課題

(地域における多様な福祉課題)

- このように、特に高齢者・障害者の分野を中心に、それぞれの分野において、フォーマルサービスは飛躍的な発展をとげてきたといえる。しかし同時に、地域においては、フォーマルサービスだけでは対応できない生活課題や、フォーマルサービスでの総合的な対応が不十分であることなどから生まれる問題、地域による社会的排除や無理解から生まれる問題がある。
- フォーマルサービスだけでは対応できない生活課題としては、
  - ① 一人暮らし高齢者や障害者等のゴミ出し、電球の交換のような「ちょっとしたこと」の手伝い、墓参りの支援など人によって価値判断が分かれるような要請といった、制度では拾えないニーズ
  - ② 要支援・要介護にならない軽度障害、病気やけがによる一時的な要支援状態等

にある人々など「制度の谷間にある者」への対応

- ③ 引きこもりから孤立死に至る単身男性、消費者被害に遭っても自覚がない認知症の一人暮らし高齢者など、自力で問題解決に向かわず、または問題解決能力が不十分で、かつ、家族や友人など身近なセイフティネットがうまく働かない状態にある人々への対応

がある。これらは、地域で生活している人にしか見えない地域の生活課題であったり、身近でなければ早期発見が難しい問題である。

- フォーマルサービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題としては、たとえば、要介護者と精神障害者、ドメスティックバイオレンスと子どもの問題、というような複合的な問題のある家庭に対し、必要なサービスを的確に組み合わせて提供できておらず、一つの家庭を支えきれていない、という問題である。
- また、いわゆるゴミ屋敷やホームレスなど社会的排除の対象となりやすい者への対応、自死遺児や難病患者・家族、外国人など、少数者への地域の無理解から来る問題や、場合によっては差別・偏見に至るという問題もある。

(「地域移行」という要請)

- 障害者自立支援法の下、平成 23 年度末までに 1.9 万人の障害者が福祉施設から地域生活に移行し、3.7 万人の精神障害者が病院から地域に移行することが見込まれるなど、施設・病院から地域への移行が進められており、これら地域生活に移行する人たちを支える仕組みが求められている。

(地域における活動を通じた住民の自己実現ニーズの高まり)

- 高齢化、長寿化の進展等から、住まいのある地域社会に目が向いたり、労働時間の短縮による自由時間の増大や現役引退後の時間の増大等から、地域社会をより住みやすいものにしていこうという意識が高まっている。そうした意識の高まりを背景にして、地域における活動に参加することを通じて、自己実現や自己啓発を果たしたいという住民のニーズが高まっている。
- 今後、団塊の世代が退職し、職域を中心とした生活から地域を中心とした生活を送る者が急増してくる。今まで仕事を通じて充実感や達成感を得てきた住民の自己実現意欲が、今後は地域活動に向けられるケースも増えてこよう。

- 地域社会における様々なニーズに応えることは、支援を要する者の生活課題を解決したいというニーズに応えることであると同時に、地域における活動を通じて自己実現し、達成感や充実感を得たいというニーズに応えることでもある。双方のニーズが満たされ、住民が、時と場合に応じて、支え、支えられるという支え合いの関係を構築することが求められている。

#### (地域福祉の課題)

- このように、地域には、現行の仕組みでは対応しきれていない多様な生活課題がある。こうした多様な生活課題に対応するシステムとして、地域福祉をこれからの福祉施策に位置づける必要がある。これらの生活課題は、誰もがいつかは遭遇する課題であり、その意味では、新たな支え合いの仕組みをつくっていくことは、我々皆のこれからの安心のための準備として必要なことである。

- そこで、次章以降において、あるべき地域福祉の意義と役割、推進するために必要な条件を論じていくこととしたい。

### Ⅲ. 地域福祉の意義と役割

#### 1. 共助の空間を地域の中に位置づける

- 様々な生活課題への対処の方法としては、大きく整理して、自助による対処、公助による対処、そして共助による対処がある。自助は自己決定・自己責任の考えに基づき、市場でサービスを購入したり、家族により対処したりする方法であり、公助は市町村によりあまねくサービスを提供する方法である。
- 地域の生活課題に対しては、これまで主に自助及び公助により対応してきたが、自助は、家族に頼れる者や所得・財産のある者にとっては可能であるものの、そうでない者にとっては困難、という難点がある。また、公助は無差別、公平に制度を適用する必要があることから、手続きに時間がかかる、サービスの対象や内容の点で柔軟性に欠ける、といった問題がある。
- その谷間を埋めるのが共助であり、いわば「おたがいさま」という考え方に基づき、住民が互いに支援しながら手作りで作っていくシステムである。この共助のシステムを公の(パブリックな、開かれた)空間として地域の中に設計するものが地域福祉といえる。
- 共助を担う代表的な者はボランティアや NPO であるが、それらにも、資源が不足している、専門的知識に不足している、等の弱点がある。したがって、自助、公助、共助の 3 つのシステムが補い合って住民の生活課題に対応する必要がある。
- このように、地域において共助が広がることは重要なことであるが、市町村の役割はいささかも減るものではない。市町村は住民の福祉を最終的に担保する主体として、住民の地域福祉活動のための基盤を整備したり、専門的な支援を必要とする困難な事例に対応したりする必要がある。また、住民が困難な事例を発見した場合、複数のフォーマルサービスを一体的に提供したり、地域で窓口を一本化するなど、フォーマルサービスが住民の地域福祉活動の受け皿となるようにしていくのも、市町村の重要な役割である。

#### 2. 地域で求められる支え合いの姿

- 歳をとっても、障害をもっても、誰しものが住み慣れた地域の中で、自分らしい生き方を全うしたいものである。同じ地域に住む、困難を抱えた隣人を支えるとき、その人がもっているその人らしさを最大限発揮できるようにすることが、その人の尊厳を支えることになる。
- しかしながら、これまでの福祉は、対象者を「〇〇ができない人」として捉え、できない部分を補うという考え方が強かったといえる。それに対し、これからの福祉に求められる支援は、対象者を「〇〇ができない人」と一面的に捉えるのではなく、生きる力を備えた存在として捉え、対象者自らの内にある生きる力を引き出すエンパワメントとしての支援である。

### 3. 地域の生活課題に対応する

(幅の広い福祉概念)

- 先に述べたように、フォーマルサービスでは対応が難しい地域の生活課題として、電球の交換やゴミ捨てを頼める人がいない、買物に行けても買った物を持って歩けない、一人暮らしが寂しいという心の問題、被害の自覚なく不要なものを購入させられ続ける悪質商法の被害といったことから、孤立死などの深刻な問題、災害時に身体が不自由な人や幼児のいる家庭の避難に対応できるかなど、多様な課題がある。
- 住民にとっては、地域での普通の暮らしを妨げるものが生活課題であり、それは制度・サービスの福祉概念の枠を超え、暮らしの周辺に大きく広がるものである。そのように考えると、地域福祉の福祉概念は、フォーマルサービスにおける福祉からイメージされるものよりも自ずと幅の広いものになる。

(方法や対象をあらかじめ決めず生活課題に対応する)

- このような幅の広い生活課題に対応するためには、方法や課題をあらかじめ限定することなく、生活課題に対して柔軟に応じざるをえないことから、方法や対象にこだわりの少ない多様なメニューを実施することになる。
- 例えば、地域福祉を実践する住民活動にみられる、高齢者のサロンが子育て家庭の拠り所となったり、精神障害のある青年が認知症高齢者のミニデイサービスにボランティアとして参加するというように、はじめに設定した対象が、実施するうちにいつの間

にか変わっていったり、担い手と受け手が入れ替わるといった自由さや境界線のなさは、その特徴をよく示すものである。

#### 4. 住民が主体となり参加する場

- 住民の地域福祉活動が活発な地域をみると、いきいきサロンの参加者の食事の偏りに気づくことから配食サービスを始めるというように、活動の深まりとともに事業が拡大し、地域の住民の主体的な活動が展開されている。これらの活動は、地域の生活課題に敏感に反応した住民たちが、自分たちで発案し、主体的に取り組んでいるからこそ、ニーズに対し、柔軟かつ迅速に応えることができ、しかも長続きしているものと思われる。
- これらの地域においては、住民たちが自分たちの発想で、主体的に活動に取り組んでいることそのものが活動の原動力になっている。住民による地域福祉活動は、活動を通じて社会貢献ができ、自己実現ができる場でもある。

#### 5. ネットワークで受けとめる

- 地域での生活は、親族や友人、近隣などの様々な人々や多様な社会サービスとの関係で成り立っており、地域の生活課題に対処するためには様々な関係者が対応することが必要である。その意味で、地域福祉の目標は、地域においてあるべきネットワークが形成されている、互いに助け合えるような状態にあることであるといえる。
- 地域の生活課題に対処するための関係者は、住民、自治会・町内会、ボランティアやNPO、事業者や福祉関係者、行政など多岐にわたるが、それぞれの関係を整理すると次のとおりとなる。

(地縁団体と機能的団体の関係)

- 自治会・町内会は地縁に基づいた組織であり、住民の生活を多くの側面で支えている。近年組織率が落ちたと言われるものの、今なお地域において重要な役割を担う団体である。一方、NPO・ボランティアは、ある特定の目的をもって組織された機能的な団体として、近年意欲的な活動が増えてきており、これからの福祉の担い手としても期待されている。

- 自治会・町内会は、区域内を網羅した活動を安定して担い、市町村との関係も密接であるが、役員が多くが1年～2年交代の持ち回りであり、定型的な活動が主である。一方、NPO・ボランティアは、目的に賛同する自発的なメンバーによって開拓的で即応的な活動ができるが、一般的に地域との関係は弱く、両者が十分に連携していない地域が多いと言われている。
- しかしながら、両者は地域の生活を支えるということでは共通しており、活動の目的や運営、担い手が異なる性格であるからこそ、情報や企画の交流や、後継者の確保の面からも、両者の協働のメリットは大きい。

(行政や事業者・専門家と住民との関係)

- 住民は、地域で生活している人にしか見えない地域の生活課題、身近でなければ早期発見が難しい問題を見つけることができるが、住民には、ノウハウや情報がないなどの限界がある。したがって、困難な事例や専門的な対応を要する課題については、行政や事業者・専門家が対応する必要がある。また、ゴミ屋敷やホームレスなど社会的排除の対象となりやすい者の問題は住民が対処することが困難であり、行政が専門的な対応をする必要がある。
- この際、行政としては、生活課題を発見した住民が行政や事業者・専門家の対応を必要とする場合、何力所もの窓口を回ることなく必要なフォーマルサービスにアクセスできることができるよう、地域内でフォーマルサービスの窓口を一元化するなどの対応が求められる。
- 自死遺児や難病患者・家族、外国人など地域の少数者の問題についても、住民の意識の問題でもあることから、住民だけで対応することは困難であり、行政や専門家が正確な情報を提供するなどの対応を行う必要がある。

## 6. コミュニティ再生の軸としての福祉

- 大規模マンションや新しく造成された住宅地では、自治会・町内会が組織できない、それ以外の地域でも自治会・町内会の役員や民生委員のなり手が少ないといった現象、孤立死を生む状況などがあり、地域のつながりが弱まっていることは、すでに述べ

たとおりである。

- しかし、住民が地域福祉に取り組むことは、地域の生活課題に対する関心を共有し、協力して取り組むことである。地域福祉活動による住民間のつながりが強化されることにより、地域福祉がコミュニティを活性化させ、コミュニティ再生の軸ともなることが期待される。

#### IV. 地域福祉を推進するために必要な条件

- それでは、以上のような意義と役割をもつ地域福祉を実現するためには、どのような条件が必要だろうか。

##### 1. 住民主体を確保する条件があること

- 住民の地域福祉活動が活発に行われている地域をみると、住民自ら地域の活動計画を策定し、それを市町村地域福祉計画に反映する取り組みが進められている。住民は地域活動を担うと同時に、地域の生活課題をよく知る者としてそれらを集約し、活動の中で得た自分たちの考えを市町村の福祉に関する決定に反映させることによって、活動をさらに発展させている。
- 市町村は、地域福祉を進めるためには、市町村行政の施策の形成や地域福祉計画の策定に当たって、地域における福祉活動に主体的に参加する住民の意思を反映させるような仕組みを整備する必要がある。

##### 2. 地域の生活課題発見のための方策があること

- 地域福祉で取り組む課題には、自ら問題解決に向かうことができない人の問題など、そもそも地域であっても見えにくいものも多く、これらの課題をどのように見つけるかが重要である。
- 地域の住民活動をみると、生活の中で近隣の様子に気づくといったことのほかにも、いきいきサロンや趣味のサークルなどの活動を通して見えていなかったニーズを見つけ出している。これらの活動は囲碁・将棋や合唱など福祉活動に限らない多様なメニューで実施されており、そこにできるだけ多くの様々な人に参加を呼び込み、その参加者の中に課題を発見し、参加者から生活課題のある人の情報を得ている。このような住民の活動は、地域の幅広い生活課題を掘り起こす仕組みとして働いており、それがさらに進めば、住民と行政・専門家とが情報交換ができる場にもつながっている。

##### 3. 適切な圏域を単位としていること

- 地域福祉は、地域に生活する住民にしか見えない生活課題や、身近でなければ早期発見しにくい課題に取り組むことである。したがって、地域福祉の活動は自ずとそのような課題が見えるような、小さな圏域を単位として行われることになる。
- 住民の地域福祉活動が活発に行われている地域をみると、小学校区や中学校区を単位として、学区福祉委員会や地区社会福祉協議会を置き、活動している例がみられる。

#### 4. 地域福祉を実施するための環境について

##### (活動の拠点)

- 住民による地域福祉活動が積極的にその活動を続けていくためには、拠点となる場所が不可欠である。これにより、
  - ・ 住民が気軽に集まることができるようになり情報共有や協議が進む
  - ・ サロンや会食会などの具体的な活動に着手しやすい
  - ・ 連絡先を PR できることにより相談が受けやすくなり、住民と関係機関などの関係者間の連携が進むことになる。
- すでに活動している事例をみると、公民館、自治会館、空き店舗、空き家、使われていない保育所、あるいは個人宅など様々な形態があるが、拠点の要件として重要なことは、いつでも立ち寄れて連絡が取れることであり、電話や机などの物品が整備された常設の空間であること、いつでも誰かがいるということである。
- また、福祉施設には空間があり、職員がおり専門性もある。福祉施設が地域の拠点として住民に活用されていくことは、開かれた施設づくりの点からも積極的に取り組まれるべきである。

##### (コーディネーター)

- 住民の地域福祉活動は住民同士の支え合いであるが、時には困難にぶつかることや、住民では対応できない困難で複雑な事例にぶつかることもある。したがって、このような場合に住民の相談にのったり、事業者や専門家につないだりすることのできる、専門的なコーディネーターが必要である。

- コーディネーターは、住民の地域福祉活動を推進するための基盤の一つであることから、市町村がその確保を支援することが期待される。

#### (活動資金)

- 住民が地域福祉活動を行うに当たっては活動資金が必要である。現在、行われている地域福祉活動をみると、共同募金の配分金や社会福祉協議会の会費からの交付金・補助金(共同募金と社協会費の一中学校区あたりの収入は合わせて約 340 万円)、個人や企業からの寄付金などが当てられている。
- 住民の地域福祉活動は、住民同士の支え合いであることから、その資金は住民自ら負担するか、自ら集めることが原則であるが、活動に必要な資金を地域で集めることができる仕組みは必要である。
- また、活動を維持するために不可欠な、拠点や事務局を維持するための運営費への寄付は、住民の合意が得にくいとの指摘がある。活動財源として、事業費だけでなく運営費への寄付についても積極的に募り、住民の理解を進めることが必要である。

#### 5. 担い手について

- 住民による地域福祉活動が安定し、継続的であるためには、活動の核となる人材が必要である。
- 活動の核となる人材は、PTA や青少年団体など、福祉に限らず他の様々な活動を通してノウハウを身に付け、社会貢献に意欲を持つ人々の中に見いだしていくことが必要である。特に、将来的に活動を担う人材として、子育て家庭等の若い世代に積極的に働きかけ、早い時期から地域福祉活動とのかかわりをつくるなど人材の育成に取り組むことも重要である。
- 市町村長等が福祉委員を住民に委嘱し、地域の見守り活動などを求める取組があるが、担い手を発掘する上では、地域のために何かしたいと考えて自ら参加する住民のほかに、このような、依頼されて一定期間役員として活動する人々の中から、資質のある人を見つけ出していく方法もある。

- また、今後期待される団塊の世代の参加を進めるためには、働きながらも地域との関係性が取れるような働き方が整備される必要があり、また、上司部下関係で仕事をする会社組織とは異なる、住民活動でのフラットな関係を理解して活動にはいれるようオリエンテーションを実施するなど、地域で活動できるようになるための支援も望まれる。

## 6. 市町村の役割

- 市町村は、近年の福祉制度の改革などにより住民への福祉サービス提供に第一の責任を持つようになったり、介護保険や障害者福祉など制度・サービスの運営に責任を負うようになるとともに、基礎的自治体として住民の福祉に責任を負っている。
- そのような観点から、住民の地域福祉活動を進めるに当たっても、市町村にはそれを支援する役割があり、住民の活動自体は住民の自発的な行為であるとしても、こうした活動を支える基盤を整備することは市町村の仕事である。
- 例えば、地域福祉計画に住民の地域福祉活動を位置づける、地域福祉計画の作成に当たって住民が参画する仕組みをつくる、住民が地域福祉活動をする中で相談したり困難事例を紹介できるよう専門的な人材を確保する、住民が互いに情報交換したり専門家につなぐことができるような寄り合い所の仕組みをつくる、など市町村による環境整備が、住民の地域福祉活動を進める鍵となる。
- また、住民が困難な事例を発見した場合には、フォーマルサービスが一元的にそれに対応できることが必要である。そのため、市町村は、地域内に一本化した窓口を設置したり、複数のサービスを組み合わせる一体的に提供するなど、「地域」の視点に基づくフォーマルサービスの見直しや運用の弾力化を行うことが求められる。例えば、本研究会でヒアリングした地域の中にも、地域包括支援センターを地域福祉活動のハブとして活用し、住民が市町村に困難な事例を円滑につないでいる例がある。
- 国においても、市町村で柔軟な対応が可能となるよう、施策の設計や実施に当たったの配慮が求められる。

- さらに、社会的排除の対象となりやすい者の問題や住民の意識から生じる少数者の問題についても、住民だけで対処することは困難であり、行政による専門的な対応が必要とされる。

## V. 留意すべき事項

○ これからの地域福祉を進めていく上では、特に以下の視点に留意すべきである。

### 1. 多様性を認め、画一化しない

○ 地域の状況をみると、都道府県、市町村ごとに人口規模、地形、歴史、社会資源の量や質、人々の意識などには大きな違いがあり、市町村内でも区域ごとの多様性が存在することから、全国一律の画一的な基準や方法はなじまない。

○ 本報告書において、圏域設定などいくつかの提案を示しているが、これらはあくまでも基本的な考え方を示したものである。それぞれの地域においての多様な展開が望まれるものである。

### 2. 地域がもっている負の側面

○ 地域には、地域社会とのつきあいが煩わしく感じられたり、時として個人の生活に抑圧的に働いたりする側面もある。見守りと監視が紙一重と言われる所以である。地域福祉を進めるに当たっては、地域社会がこのような負の側面ももつことに留意する必要がある。住民による福祉活動を進めるに当たっては、支援をする相手方の意思を常に確認しながら、適切な支援を行うことが求められる。

### 3. 個人情報の取扱い

○ 地域における生活課題を発見し、解決につなげていくには、民生委員等の関係機関と行政機関が個人情報を共有することが重要である。この共有が進んでいるかどうかは、特に災害発生時の対応に大きな違いを生む。共有が進んでいない場合は、安否確認や避難支援といった災害発生後の要援護者に対する迅速かつ適切な支援が行われなかったとの指摘もある。

○ これらは災害時の対応に限ったことではなく、日頃から関係機関と行政機関が個人情報を共有しておくことが地域福祉の推進に不可欠である。一方で、平成 17 年4月に施行された個人情報保護法をめぐって、名簿の作成中止、関係機関に対する必要な情報提供の抑制など、「過剰反応」と言われる状況が一部にみられている。

- 個人情報保護法は、個人情報の有用性に配慮しつつ個人の権利利益の保護を目的としたものであり、住民本人の同意を得て個人情報を関係機関と行政機関が情報収集する場合や、個人情報保護条例において第三者提供できる場合を明確化して収集する場合については、関係機関と行政機関が個人情報を共有することは問題ない。
  
- 市町村は、個人情報保護法のルールに則って冷静に判断し、地域福祉の推進に必要な個人情報を、積極的に関係機関と共有する必要がある。

## VI. 既存施策の見直しについて

### 1. 検証と見直しの観点

- 既存の施策については、以上に述べたような方向性を踏まえた検証と見直しが必要である。
  
- 検証、見直しに当たっての基準は以下の三点である。
  - ・ 住民主体となっているか。
  - ・ エンパワメントとしての支援のあり方に整合的であるか。
  - ・ あるべき地域福祉の姿やそのために必要な条件と整合的であるか

### 2. 個別の既存施策の検証、見直し

(以下、本研究会でレビューを行った個別の施策について検証、見直し。)