

- このように、地域において新しい支え合いが広がっていく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、公的な福祉サービスの適切な運営に努めるとともに、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、地域における多様な生活課題に応えるためには、住民の地域福祉活動と公的な福祉サービスとのつながりを良くしていくのも、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、その人が持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、支援を必要とする人を「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、支援を必要とする人を「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、その人自らの内にある生きる力が引き出されるような、エンパワメントとしての支援である。
- 住民により実際に行われている地域福祉活動をしてみると、例えば、高齢者のサロンが子育て家庭の拠りどころとなったり、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、担い手と受け手の境界線があいまいで、時には入れ替わることもある。片方が一方的に支援する側に回るものではなく、それぞれが自分の持ち味を生かして支え合うことが可能であり、エンパワメントとしての支援が実践されている。

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、公的な福祉サービスでは対応が難しい地域の生活課題として、電球

の交換やゴミ出し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、暮らしの周辺のあらゆる場面で起こりうるものである。そのように考えると、地域福祉の福祉概念は、公的な福祉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)

- 住民による地域福祉活動をみると、声かけや家事の手助け等の日常生活における簡易な個別支援活動やサロン、会食会などグループでの支援活動などが実施されている。
- 幅の広い生活課題に対応することは、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対応していくことになり、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。

(予防、早期発見、早期対応)

- 日常的に住民が活動している地域においては、最初に住民が近隣住民のちょっとした変化に気づき、それを解決すべき課題として共有し解決していく、あるいは、専門的対応が必要な場合には、住民が専門家や行政に通報し、公的な福祉サービスにつなげる、ということが行われている。また、地域の生活課題に応じるためには、住民による地域福祉活動と公的な福祉サービスがうまくつながるようにする必要があり、たとえば、市町村が公的な福祉サービスを総合的に提供できるよう運用を改善したり、適切なメニューがない場合には新たな事業の開発につなげていくのも、地域福祉の意義である。
- なお、問題が深刻であればあるほど、当事者が周りからの関わりを拒絶する場合は往々にしてみられるが、少なくとも、日頃から地域内に、ちょっとした変化に気づくような関係があれば、そうした情報が近隣住民に共有され、必要な場合には専門的な支援につなげることが可能であり、日常からの関係が、問題の深刻化のリスクを軽減するこ

とになる。

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、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、民生委員やNPO、PTA、事業者や社会福祉協議会、企業や商店、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。

(近隣の関係)

- 地域における最も身近な関係は、隣近所のような近隣である。近隣には、日常的な近所づきあいの中で、それとなく、支援が必要な人の見守りをしたり、話し相手になったり、ちょっとした手助けをしたりしている場合も多い。
- こうした活動をしている者の多くは、自らの活動をボランティア活動や福祉活動とは意識していないが、このような日常的な関係が、生活課題の発見やいざという時の手助けにつながる基本であり、重要な役割をもっている。そして、このような日常的な近

所づきあいの中で発見された問題が、専門的な対応を必要とするものである場合には、問題を近隣にとどめることなく、専門機関や行政の必要なサービスにつなぐことが重要である。

- また、近隣での日常的な助け合いにおいては、支援を必要とする人が自ら適切な支援者を見つけ出していることも多い。さらに、同じ問題をもった者がグループをつくって助け合っている例もみられる。支援が必要な者の側に、このようないわば「当事者力」があることも、近隣の助け合いがうまくいく鍵であり、「当事者力」の強化が求められる。

(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いわれるものの、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、これからの地域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。しかし、様々な活動が自治会・町内会を単位として行われている地域も多いが、都市部においては役員が1年～2年交代の持ち回りであることも多く、定型的な活動が主になっている例も多い。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いわれている。⁷
- しかしながら、両者は地域における支え合いの担い手という点では共通しており、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みえない地域の生活課題、身近でなければ早期

⁷ 各地域における学校ごとに組織された団体である PTA 等は、地縁的かつ機能的な性格をもつ団体であり、子どもの健全な成長という共通の関心の下、次世代を育む場としての地域社会の再生に大きな役割を担うことが期待される。また、PTA 活動で初めて本格的に地域と関わることになる者も多く、PTA は地域福祉活動の入り口として大きな可能性をもっている。実際に、PTA の仲間だった者が集まって、活発に地域福祉活動をしている例もみられる。

発見が難しい問題を見つけ、迅速に対応することができるが、資源や専門的知識が十分ではないといった限界がある。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、住民による対応が困難であることも多く、その場合には行政が専門的な対応をする必要がある。地域に受け入れられず、居場所がない若年者の問題や、自死遺児、難病患者・家族などの少数者、刑務所出所者の地域生活の問題でも、住民の無理解など意識の問題が関わってくることから、行政の積極的な関与が求められることも多い。

- 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、住民の側で地域での多様な生活課題に対処しようとしていることに合わせ、行政の側でも、住民の福祉活動と公的な福祉サービスとがうまくつながるよう、多様な問題に一元的に対処できる仕組みが求められる。例えば、地域内で公的な福祉サービスの一元的な窓口などがあれば、住民が何カ所もの窓口を回ることなく必要な福祉サービスにアクセスすることができる。

6. 地域社会の再生の軸としての福祉

- 我が国が急速な高度成長を遂げる中で、世代間の価値観の差の拡大、核家族化、人々の移動性・流動性の高まりを背景として、地縁や血縁といった伝統的な紐帯が弱くなってきた。さらに、我が国が成熟社会に入り、人々が個人の自由を求める中で、家族の中でも一人一人が孤立し、少子高齢化の中で世帯のさらなる少人数化が進む、など地域社会を構成する基本である家族の紐帯も弱まってきている。このような中で、地域での人と人とのつながり、地域への帰属意識が低下し、地域社会の脆弱化が進んできた。このことは、自治会・町内会の組織率の低下、それ以外の地域でも自治会・町内会の役員や民生委員の確保が困難であるといったことにも現れている。
- しかし、これまで述べたように、地域は人々が暮らす場であり、子育てや青少年の育成、防災や防犯、高齢者や障害者の支援、健康づくり、そして人々の社会貢献や自己実現など、様々な活動の基本となる場である。特に、少子高齢化の中で世帯の少人数化や家族の機能のさらなる低下が進み、住民が地域の交流や支え合いに期待するところは大きい。また、人々のつながりができ、地域のまとまりが高まると、自殺や非行などいわゆる逸脱行動が減るといわれており、地域社会を再生することは、現代社会の

病理現象に向けられた一つの有効な解答でもある。

- 住民が地域の生活課題に対する問題意識を共有し、解決のために協働することは、地域での人々のつながりの強化、地域の活性化につながることを期待され、その意味で、地域福祉は、地域社会を再生する軸となりうるといえる。

IV. 地域福祉を推進するために必要な条件とその整備方策

○ 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。また、そのような条件を整備するためにどのような方策があるのだろうか。

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。

○ 住民が参画し、適切な判断をするためには、社会サービスについての情報や、市町村行政についての情報を得ることが必要である。地域福祉活動を行う住民に対し、市町村などから福祉に関する必要な情報を提供するための仕組みの整備も必要である。

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、自力で問題解決に向かえない状態にある人の問題など、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。さらに、発見したニーズを再び潜在化させないため、解決すべき課題としてとらえ、共有し、解決に向かう仕組みがあることも重要である。

○ 地域の住民活動をみると、生活の中で近隣の様子の変化に気づくといったことのほかにも、サロンや趣味のサークルなどの活動を通して、それまでみえていなかったニーズを見つけ出している。これらは、できるだけ多くの様々な人々を呼び込めるよう、囲碁・

将棋や合唱など、福祉に限らない多様な活動が実施されており、参加者の生活課題を発見する仕組みとなっているとともに、参加者を通じて他の生活課題のある人の情報を得る仕組みとしても働いている。このような住民の活動がさらに進めば、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く。

- 生活課題を抱えたときに、自ら問題解決に向かえない状態にある人々は、地域からも孤立しやすく、地域であってもみえにくい。それらは、住民による地域福祉活動のほか、民生委員等による幅広い訪問活動、市町村による調査などで発見される場合もある。

3. 適切な圏域を単位としていること

- 地域福祉活動では、地域に生活する住民にしかみえない生活課題や、身近でなければ早期発見しにくい課題に取り組むことになる。したがって、地域福祉の活動は自ずとそのような課題がみえるような、小さな圏域を単位として行われることになる。地域の生活課題を発見するためには、いわばお互いに顔の見える環境づくりが必要であり、それができるような圏域が自ずと地域福祉活動の圏域となる。

- 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、市町村の中で重層的に圏域が設定され、例えば、

- ① 班、組といわれるような近隣の単位で見守り等の活動
- ② それよりも大きな圏域である自治会・町内会の単位でサロン活動や防犯・防災活動
- ③ さらに大きな圏域である校区で、地域福祉に関わる者の情報交換や連携の場（プラットフォーム）の設定、住民の地域福祉活動に対する専門家による支援、地域福祉計画の作成や市町村地域福祉計画作成への参画
- ④ さらに市町村の中の地域事務所の圏域、そして市町村全域と圏域が広がるにつれて、より専門的な支援や公的な福祉サービスの提供、広域的な企画、調整といった活動が行われている例がみられる。そして、最も身近な圏域で発見された地域の生活課題が、より広い圏域で共有化され、対応の検討を通して新たな活動の開発につながっている。

- なお、上に挙げた考え方は単に一つの例であって、圏域設定の考え方は一つではな

く、都市部であるか、農村部であるかによっても異なり、また、自治会・町内会の単位がより具体的な活動を行う圏域となる場合もある。

4. 地域福祉を推進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、廃校となった建物や余裕教室等の学校施設、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とれることであり、電話や机などの物品が整備された常設の場所であること、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。

(地域福祉のコーディネーター)

- 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。また、住民の地域福祉活動がうまく進むよう、住民間や住民と様々な関係者とのネットワークづくり、地域の福祉課題を解決するための資源の開発を進める必要もある。

- したがって、住民の地域福祉活動を支援するため、一定の圏域に、専門的なコーディネーターが必要である。このコーディネーターは、
 - ① 専門的な対応が必要な問題を抱えた者に対し、問題解決のため関係する様々な専門家や事業者、ボランティア等との連携を図り、総合的かつ包括的に支援する。ま

た、自ら解決することのできない問題については適切な専門家等につなぐ

- ② 住民の地域福祉活動で発見された生活課題の共有化、社会資源の調整や新たな活動の開発、地域福祉活動に関わる者によるネットワーク形成を図るなど、地域福祉活動を促進する

などの活動を実施することが求められる。

- 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。そこで、必要な資金を継続的に確保するために、資金を地域で集めることができる仕組みが必要である。

- 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、寄付する側の理解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、人々の理解を進めることが必要である。

5. 核となる人材

- 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、社会貢献に意欲をもつ人々の中にみ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関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。さらには、将来地域を支えることになる子どもたちや中・高校生、大学生な

どに対しては、学校や地域におけるボランティア体験などを通じて、地域福祉への関心を高めることも考えられる。

- 市町村においては住民を福祉委員として委嘱し、地域の見守り活動への参加を求めるなどの取り組みがあるが、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も、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、働き盛り世代や団塊の世代の参加を進めるためには、働きながら、地域でも活動できるような仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)が実現できるような環境整備が求められる。また、住民活動は、上司・部下の縦の関係を基本とする会社組織と異なり、水平な関係が基本であり、それを理解して活動に入れるようオリエンテーションを実施するなど、団塊の世代が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

(総合的なコミュニティ施策の必要性)

- これまで述べたように、地域福祉活動を進めるに当たっては、従来の福祉の枠にとらわれず、地域の多様な生活課題に取り組むことになる。したがって、このような課題に対応するためには、防災や防犯、教育や文化、スポーツ、就労、公共交通やまちづくり、建築など、幅広い視点で取り組む必要がある。住民の地域福祉活動を促進するためには、市町村の側でも、地域で発見された生活課題全般を受け止める総合的なコミュニティ施策が必要である。

(公的な福祉サービス提供と地域福祉活動の基盤整備)

- 狭義の福祉分野においても、近年の福祉制度の改革により、住民への福祉サービスの提供については市町村中心主義が確立し、また、介護保険制度では保険者として運営に責任を負うようになるなど、市町村の役割は一層高まっている。
- 住民が地域で尊厳をもって生活を営めるようにするためには、公的な福祉サービスが必要とする住民にあまねく提供されるとともに、「地域における新たな支え合い(共助)」としての地域福祉活動、市場により提供されるサービスがあいまって、全体として住民の生活課題に役立てていくことが必要である。

- したがって、市町村は、制度的に位置づけられた、公的な福祉サービスが適切に提供されるよう責任を有すると同時に、住民の福祉に責任を負っている主体として、市町村全体をみて、地域福祉活動、市場による福祉サービスがあいまって、住民が地域で普通に暮らし続けることを可能にする責任も負っている。
- 住民の地域福祉活動に対しては、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。
- このような観点から市町村の役割を具体的に列挙すると、地域福祉計画に住民の新たな支え合いを位置づける、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作る、地域福祉活動の内容にふさわしい圏域を設定する、また、コーディネーターや拠点など住民の地域福祉活動に必要な環境を整備する、といったことなどが挙げられよう。市町村はそのための財源を確保すべきであり、また、国においても、市町村が財源を確保できるよう支援が求められる。
- すでに述べたように、地域における新たな支え合いは、あらかじめ対象や方法を限定せず、地域の多様な生活課題に対応するものである。したがって、公的な福祉サービスと住民により地域で発見された問題がつながるためには、市町村の側でも分野をあらかじめ限定せず、一元的に対応できるような仕組みが必要である。
- 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一体的に提供するなど、「地域」の視点に基づく公的な福祉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拠点として活用し、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て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地域の少数者への対処についても、住民の意識の問題でもあることから、住民だけで対処することは困難であることも多く、そのような場合には行政による専門的な対応が必要とされる。また、低所得の者に対する必要な支援は、行政の基本的な役割である

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ける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負の側面もある。見守りと監視が紙一重といわれる所以である。

○ 特に、ゴミ屋敷やホームレスが社会的排除の対象になりやすいという問題、自死遺児や難病患者・家族、外国人、地域に居場所のない若年層、刑務所から出所した者など少数者への無理解の問題などは、このような負の側面の現れの一つであり、地域は社会的排除を生み出している場という指摘もある。だからこそ、これらの問題の解決のためには地域の意識が変わることが不可欠である。住民の人権意識を高めるとともに、新たな住民や外国人、若年層から働き盛り世代、子育て世代、いわゆる団塊の世代や高齢者に至るまで、様々な構成員を活動に呼び込み、また、NPO やボランティアなどの機能的団体、地域の外の専門家など、地域にとらわれない主体もともに活動することによって、地域が常に開かれた場とすることが重要である。

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要支援者の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」とい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。