

- 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、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。
- 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。

- また、各地域における学校に通う親の団体であるPTA等は、地縁的かつ機能的な性格を持つ団体として、地域福祉の推進の一翼を担うことが期待される。

(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. コミュニティ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、などコミュニティ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、地域社会での人と人とのつながり、地域への帰属意識が低下し、コミュニティ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なり手が少ない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。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、地域福祉はコミュニティ再生の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

- 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。
- 住民が参画し、適切な判断をするためには、福祉に関する公的な福祉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てい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。
- 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、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おり、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、地域であつてもみえにくい。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つて、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つても異なり、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、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。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、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. 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、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、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、フラット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 대응し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、全体として機能するよう確保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。
- 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。かつての農業社会における地域共同体のように、同質的な構成員による、閉鎖的な共同体においては、ともするとそのような地域の負の側面が大きくなりがちであった。

○ 住民による新たな支え合いの場である地域において、そのような負の側面をできるだけ小さくするには、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。

VI. 既存施策の見直しについて

1. 見直しの対象について

- 社会・援護局からは、本研究会においては、あらかじめ決められた個別の既存施策のレビューを行うよう求められた。しかし、これまでの検討によって、地域福祉は従来のいわゆる地域福祉施策の対象を大きく越える、幅の広い問題に対処する必要があることが明らかになった。厚生労働省はこれまでのような狭い福祉概念にとらわれず、防災や防犯、教育や文化、スポーツ、まちづくりや建築といった分野との連携や調整に努めるべきである。
- 地域福祉を進めるに当たっても、公的な福祉サービスと、住民による新たな支え合いとは、役割を分担し、連携しながら進めていく必要がある。しかしながら、従来の公的な福祉サービスは主に対象者の分野ごとに発展してきたことから、例えば、相談支援であっても、高齢者に対しては地域包括支援センター、障害者に対しては障害者相談支援事業、子育て世帯に対しては地域子育て支援拠点事業と、分野ごとに対応している状況である。
- しかし、地域の多様な生活課題に対応するという地域福祉の視点に立つと、既存の公的な福祉サービスにおいても、地域の多様なニーズに幅広く対応できるようにしていくことが必要である。
- 本研究会としては、地域福祉を進めるに当たって検討すべき施策の範囲は上に述べたとおりであると考えが、今般の研究会においては、社会・援護局から求められた個別施策については、次のとおりである。

2. 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視点は以下の三点である。
 - ・ 住民主体を進める。

- ・「新しい支援」の概念に立つ。
- ・あるべき地域福祉を進める条件に適合する。

3. 個別の既存施策の検証、見直し

- 本研究会では、社会・援護局からの求めに応じ、社会福祉法等に基づきこれまで地域福祉に関連する施策として位置付けられてきた、個別の既存施策について、レビューを行った。
- これらの既存施策は、これまで述べてきた、これからの地域福祉を進めるために必要な施策の全てをカバーするものではなく、これからの地域福祉施策全体のほんの一部を構成するものに過ぎないが、これらをあえて全体像の中で位置付けると以下のとおりとなる。
 - ・「地域福祉計画」は、地域福祉全体に関わるもの
 - ・「民生委員」及び「ボランティア活動」は、地域福祉の担い手に関わるもの
 - ・「社会福祉協議会」は、地域福祉に関係する団体
 - ・「福祉サービス利用援助事業」及び「生活福祉資金貸付制度」は、地域福祉のメニューやツールに関するもの
 - ・「共同募金」は、地域福祉活動の自主財源に関わるもの

(1) 地域福祉計画

(現状)

- 地域福祉計画は、2000年（平成12年）の社会福祉事業法等改正により、社会福祉法上位置づけられた（施行は2003年（平成15年））。市町村社会福祉計画に定めるべき事項としては、
 - ① 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
 - ② 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
 - ③ 地域福祉に関する活動への住民参加の促進に関する事項が定められている。
また、都道府県地域福祉支援計画は、市町村の地域福祉の支援に関する事項を定めるものとされている。

- 市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉支援計画ともに、策定や変更の際には、市町村又は都道府県は、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずることとされている。
- 2007年（平成19年）8月には、社会・援護局より、災害時等にも対応する要援護者対策として、地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等を市町村地域福祉計画に盛り込むよう通知がなされた。

（課題）

- 本研究会で明らかになった地域福祉の要素、条件は、
 - ① 住民主体を確保する条件があること
 - ② 地域の生活課題発見のための方策があること
 - ③ 適切な圏域を単位としていること
 - ④ 地域福祉実施するための環境として、活動の拠点があり、コーディネーターがおり、活動資金があること
 - ⑤ 活動の核となる人材がおり、後継者が確保できること
 - ⑥ 市町村は住民の地域福祉活動に必要な基盤を整備するとともに、公的福祉サービスも地域の生活課題に対応できるよう、一元的に対応することであった。
- しかしながら、現在、社会福祉法において、市町村地域福祉計画の記載事項として、上に述べたような要素、条件については明確には規定されておらず、現在の地域福祉計画は、地域における新たな支え合いとしての地域福祉を進めるための計画としては、不十分といわざるをえない。
- 2006年度（平成18年度）末までに約3割の市町村で策定が済んでいるが、すでに策定された計画をみても、地域でしかみえない課題、身近でなければ早期発見しにくい課題についてのその把握の方法や支援のあり方について、明確に位置づけられていないものが多い。

（見直しの方向性）

- まず、地域福祉計画が住民主体の地域福祉活動を推進するものとなるよう、地域の生活課題の発見方策、圏域の設定、地域福祉活動の担い手、活動の担

い手や拠点、資金の確保、災害時要援護者への支援などの事項を盛り込むようにすべきである。

- また、市町村内全体の福祉の確保のための公的な福祉サービス、市場サービスと地域福祉活動の連携、多様な生活課題に応えるための公的な福祉サービスの一元的な対応等、市町村の役割についても規定すべきことはいうまでもない。
- さらに、市町村内で圏域を設定した場合、圏域ごとに「地区福祉計画」を策定し、市町村地域福祉計画に位置づけるべきである。
- 計画の策定及び実施に当たっては、住民参加を一層徹底する必要がある。例えば、
 - ① 圏域内の地域福祉活動に関わる者自らが、上に述べた「地区福祉計画」を策定する、
 - ② 策定に当たっては、引きこもりから孤立死につながるような人々や、悪質商法の被害に遭っている人など自ら問題解決に向かえない人々、難病患者・家族や外国人などの少数者の人々の声を反映させる仕組みをつくる
 - ③ 住民が計画の進行を管理する仕組みをつくる等を検討する必要がある。
- 上に述べた新たな地域福祉計画の考え方に沿って、地域福祉計画に係る社会福祉法の規定も見直すべきである。

(2) 民生委員

(現状)

- 民生委員制度は、今から約90年前、1917年（大正6年）に岡山県に設置された「済世顧問制度」やその翌年に創設された大阪府の「方面委員制度」などの先駆的な取り組みをその源としている。
- 岡山県で始まった済世顧問制度は、県下の悲惨な生活状態にある者が多かつ