

第4章

計画の理念と目標

I 地域福祉の考え方

1 地域福祉の位置づけ

昭和26〔1951〕年の制定以降大きな改正のなかった社会福祉事業法が、平成12〔2000〕年に社会福祉法としてその名称と内容が改正されたことにより、地域福祉は新しい時代を迎えました。

社会福祉法では、第1条（目的）で「この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通の基本事項を定める」と規定し、社会福祉分野ごとに策定されているほかの法律と異なり、社会福祉法で規定することの意味を明らかにした上で、「福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図る」と規定しています。

この結果、あらゆる分野の社会福祉を地域福祉という考え方で展開していくことが法律上位置づけられ、社会福祉の共通の、基本的な展開方法として地域福祉が確認されました。

2 地域福祉の目的と推進主体

地域福祉の目的と推進主体については、社会福祉法第4条（地域福祉の推進）で、次のように規定しています。

(1) 地域福祉の目的

地域福祉の目的は、「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営めるようにすること」、そして「社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加できるようにすること」としています。

これは、差別されない、排除されない、社会的統合を進める社会福祉、参加とノーマライゼーション*10に基づく社会福祉を目指すということです。また、「障がいの有無や年齢に関わらず福祉サービスを必要とする者が、身近な『地域』でその人らしい自立した生活を送ること」を実現する。つまり、**誰もが地域で、その人らしく安心した生活ができるようにすることを目指すことが地域福祉である**としています。

このような地域福祉の実現があってこそ、一人ひとりが尊厳を保持し、自立して地域社会で暮らしていくことが可能となります。しかし、このような目的をもつ地域福祉は、福祉サービスの提供だけで実現できるものではありません。様々な分野のサービスの適切な提供、インフォーマル（公の制度外）な活動、環境や制度の改善整備、住民の理解・支援の広がりなどが必要となります。

(2) 地域福祉を推進する主体

そこで、地域福祉を推進する主体については、地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者、社会福祉に関する活動を行う者、の三者を定め、「相互に協力して地域福祉の推進に努めなければならない」と努力義務を課しています。地域福祉は、地域の多くの関係者が協力・参加してつくりあげていくものであることが明確にされましたが、特に推進主体の一つに、地域福祉の根本的推進主体である地域住民を位置づけたことは画期的意義をもつものといえます。

また、社会福祉法第6条（福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務）では、福祉サービス提供の確保に関する国及び地方公共団体の責務について規定しています。社会福祉法では地域福祉を、「住民」「事業者」「活動者」及び「行政」が各々の役割を相互に協力し担い合い、協働して遂行していくものとしています。

(3) 地域福祉を推進するための役割分担の考え方

地域福祉の実現には、地域福祉を推進する主体がそれぞれの役割を担い合うことが必要です。この役割分担の考え方（概念）については、これまでの厚生労働省の各関係研究会において、次のとおり整理されています。

① これからの地域福祉のあり方に関する研究会（以下「あり方研究会」という。）

これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告「地域における『新たな支え合い』を求めて - 住民と行政の協働による新しい福祉 - 」 【平成 20（2008）年 3 月】

○ 役割分担 「自助」「共助」「公助」 の 3 つの概念で整理

② 地域包括ケア研究会（以下「包括ケア研究会」という。）

持続可能な介護保険制度及び地域包括ケアシステム*11 のあり方に関する調査研究事業報告書 【平成 25（2013）年 3 月】

○ 役割分担 「自助」「互助」「共助」「公助」 の 4 つの概念で整理

これらを比較し整理すると、次のとおりとなります。（図 4-1）

（図 4-1）役割種別の位置づけの比較

役割種別 研究会種別	自 助	互 助	共 助	公 助
あり方研究会 （三つの概念で整理）	■自身や家族による自助努力など		■住民団体、ボランティア、NPO、自治会、町内会、PTA、子ども会、老人クラブなどによる活動	■行政・事業者・専門家による公的な福祉施策サービス
包括ケア研究会 （四つの概念で整理）	■自分のことは自分でする ■自らの健康管理 ■市場サービスの購入	■当事者団体による取組み ■高齢者によるボランティア・生きがい就労 ■ボランティア活動 ■住民組織の活動	■介護保険に代表される社会保険制度及びサービス	■一般財源による高齢者福祉事業等 ■生活保護 ■人権擁護・虐待対策
位置づけの比較	*二つの研究会とも、基本的には同じ位置づけとしている。	*包括ケア研究会では、あり方研究会の「共助」を「互助」として位置づけている。	*包括ケア研究会では、あり方研究会の「公助」に含まれる公的な社会保険制度及びサービスを、「共助」として位置づけている。	*あり方研究会では、包括ケア研究会の「共助」を「公助」に含めて位置づけている。

※ 役割種別欄の記載内容は、それぞれの報告書に準拠。図はこの福祉活動計画のために作成したもの。

この福祉活動計画では、第 1 章「活動計画の概要」及び本章の地域福祉の考え方に基づき、広義の地域福祉活動を対象とすることから、地域福祉を推進するための役割分担の考え方については、あり方研究会の「自助」「共助」「公助」の 3 つの概念を基準として取り扱います。なお、今後、地域包括ケアシステムに関連する活動内容の計画化等において、関連施策等との整合性を図るため必要な場合は、包括ケア研究会の「自助」「互助」「共助」「公助」の 4 つの概念により整理していくものとします。

【参考文献】

- * 社会福祉学習双書 2014 地域福祉論
（2014 年 3 月）『社会福祉学習双書』編集委員会 全国社会福祉協議会
- * これからの地域福祉のあり方に関する研究会『地域における「新たな支え合い」を求めて-住民と行政の協働による新しい福祉-』
（2008 年 6 月）全国社会福祉協議会
- * 持続可能な介護保険制度及び地域包括ケアシステムのあり方に関する調査研究事業報告書
（2015 年 3 月）地域包括ケア研究会

Ⅱ 活動実践のポイントと意義・役割

1 活動実践のポイント

地域福祉の考え方にに基づき、この福祉活動計画で取り組む活動実践のポイントを次の3点とします。

- ① 福祉サービスや福祉活動のあり方を、地域で暮らしていくことを支援するものにする。
- ② 地域で暮らし続け、社会参加できる物理的・制度的な社会的環境をつくる。
- ③ 住民参加により共生の文化をもつ福祉コミュニティ^{*12}をつくる。

これらの要素を結びつけながら、取り組みを進めていきます。

2 活動の意義・役割

活動実践のポイントに基づき、この福祉活動計画で取り組む活動の意義と役割を次のとおり設定します。

(1) 地域で求められる支え合いの姿

地域で求められる支え合いは、方法や対象を決めて受け手と担い手を明確に区別する公的な福祉サービスとは異なる姿で展開されます。

例えば、ふれあい・いきいきサロン活動では、高齢者がサロンの受け手であるのと同時に、サロンを企画・運営する担い手であったりします。また、小地域での見守り安否確認活動では、近所の高齢者世帯同士で声をかけ合ったり、助け合ったりしています。

このように、受け手 → 担い手といった一方通行の支援ではなく、それぞれが自分の持ち味を活かして支え合うことで、その人自らの内にある自立への意欲が引き出されるような、エンパワメントとしての支援を目指します。

(2) 地域の生活課題に対応する

① 幅の広い福祉概念

住民にとっては、地域での安心・安全な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す。こういったことから、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ります。

② 方法や対象をあらかじめ限定せず生活課題に対応する

活動の方法や対象は、活動者の理解を促すためにイメージあるいは事例として示すことはありますが、あらかじめ限定するものではなく、地域で発生している多様な生活課題に対して柔軟に対応していくことを重視します。

③ 予防・早期発見・早期対応

生活課題を抱えている住民の中には、自分自身の生活課題に気がついていなかったり、自ら助けを求めることができない状態の人もあります。このような人の生活課題の発見には、近隣の住民など身近な人々の果たす役割が大切になります。したがって、生活のちょっとした変化にも気づくような関係を地域につくりだしていくことが重要な役割となります。

また、地域の生活課題に対応するためには、これら身近な住民による早期の発見がそのままにされず、地域の中で解決すべき課題として共有され必要な支援につながるよう、住民による地域福祉活動で対応したり、専門的対応が必要な場合には、住民が専門機関や行政に連絡し、公的な福祉サービスにつなげていくことなどが大切な役割となります。

(3) 住民が主体となり参加する場

住民の地域福祉活動の原動力は、住民が「私たちの地域のこと」として主体的に取り組んでいるということにあります。生活課題の解決に向けた取り組みを住民が自分たちで発案し、主体的に取り組むことで、ニーズに対して柔軟できめ細かく対応でき、これがやがて共生の文化として地域に根付いていきます。

住民による地域福祉活動は、社会貢献や自己実現、そして学びの場でもあります。

(4) ネットワークで受け止める

地域での生活は、様々な人や社会サービスとの関わりで成り立っていることから、地域の生活課題に対応するためには、住民、自治会、行政や事業者・専門機関など、様々な関係者（点の活動）がつながり合い、それぞれの特性を活かしたネットワーク（面の活動）で対応することが必要です。

① 近隣の関係

近隣の日常的な関係は、生活問題の発見やいざという時の手助けにつながる基本となります。また、支援を必要とする住民の側にも“助けられ上手^{*13}”という当事者力を身に付けていくことが求められます。

② 親族等の関係

地域に暮らす高齢者世帯を支える大きな役割を果たすのが、親族等とのつながりです。子どもが独立し、市・県外などで世帯を持ちそこで定住することで、その親が高齢者世帯となるケースが増えています。離れて暮らしていても、故郷に暮らす親等の精神的な支えとなったり、故郷で行われる支え合い活動への協力なども大切な役割となります。

③ 地縁型団体と機能的団体の関係

地域自主組織や自治会などの地縁型団体と、NPOやボランティアグループなどの機能的団体（テーマ型団体）とは、目的や組織、運営の形態などは異なりますが、地域における支え合いの担い手という点では共通です。

この両者のつながりをつくりだしていくメリットはとても大きなものがあります。

④ 行政や事業者・専門機関と住民との関係

互いに相手の特性を活かしながら、協働する相手です。

生活課題の情報を共有し、困難な事例や専門的な対応を要する課題、公的な福祉サービスで対応することが適当な課題は、行政・事業者や専門機関が対応していきます。

(5) 地域社会再生の軸としての福祉

住民が地域の生活課題に対する問題意識を共有し、解決のため協働することは、人々のつながりの強化、地域の活性化につながっていきます。

地域福祉は、コミュニティとしての機能、地域社会の再生の軸になりうるものです。

【参考文献】

- * これからの地域福祉のあり方に関する研究会『地域における「新たな支え合い」を求めて-住民と行政の協働による新しい福祉-』（2008年6月）全国社会福祉協議会
- * 社会福祉学習双書 2014 地域福祉論（2014年3月）『社会福祉学習双書』編集委員会 全国社会福祉協議会

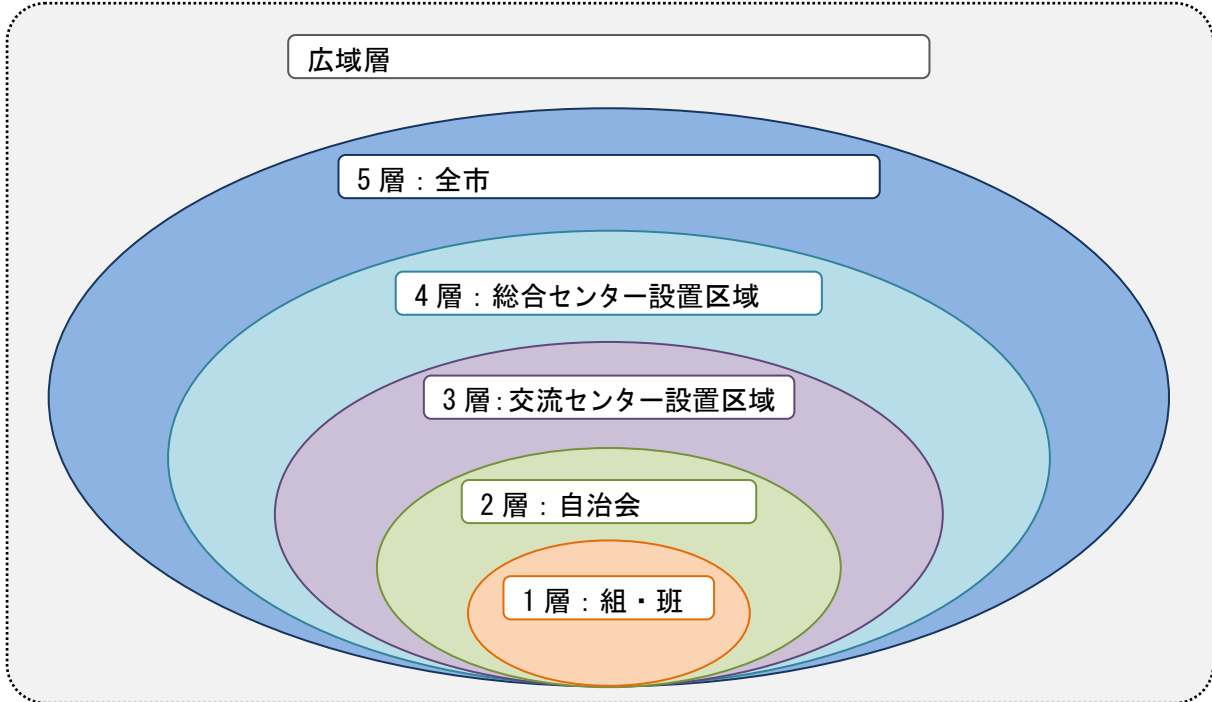
Ⅲ 活動を実践していく圏域

1 圏域の設定

雲南市は、553.5 平方キロにおよそ 4 万 1 千人が暮らしていますが、それぞれの地域ごとに、生活の歴史や文化、住民意識、抱える地域課題などが異なります。

住民の生活形態に合わせてより効果的な地域福祉活動を展開していくために、活動の内容や段階に応じた実践の範囲（圏域）を段階的に設定します。（図 4-2）

（図 4-2）活動の内容や段階に応じた実践の範囲（圏域）



（出典）これからの地域福祉のあり方に関する研究会『地域における新たな支え合い』を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－ 全国社会福祉協議会地域福祉部、2008 年、34 頁を一部修正（各層の圏域名称は雲南市の実情に準拠）

第 1 層：組・班

隣近所のさりげない見守り、ちょっとした助け合い、支援を必要とする人への気づきなど、地縁と日常性による相互扶助的な営みが行われている最も身近で小さな範囲。

第 2 層：自治会

災害時の避難支援やふれあい・いきいきサロン、自治会福祉座談会など、地縁に基づく暮らしの共同体として、組織的な住民自治活動が行われている基礎的な範囲。

第 3 層：交流センター設置区域

交流センターを活動拠点として、地域自主組織による地区内の自治会福祉活動に関する情報交換と、合意形成に基づく地域ぐるみの福祉活動を推進する範囲。

第 4 層：総合センター設置区域

総合センターや市社協支所などに公的な相談窓口が設置され、地域での自立生活を営むために、身近なところで必要な支援・サービスが受けられる範囲。合併前の旧町村の単位。

第 5 層：全市

全市域を対象とした総合的な地域福祉施策の企画・調整を行い、市全体の調和を保ちながら地域福祉を進める範囲。

広域層

地域福祉を進める上で、雲南市内だけにとどまらない連携も必要となっています。奥出雲町、飯南町を含めた雲南圏域での取り組みや、県との連携などが必要なことから、広域という考え方を示します。

IV 基本理念

1 基本理念

この福祉活動計画の基本理念は、「I 地域福祉の考え方」を基軸とした、これからの雲南市の地域福祉活動が目指す総合目標です。

この福祉活動計画の基本理念を次のとおり定めます。

【 基本理念 】

市民誰もが 自分らしく輝き 支え合う
福祉のふるさとづくり

～ 「この地域で安心して暮らし続けたい」の願いを支えていく ～

2 基本理念の趣旨

この福祉活動計画で目指すのは、市民一人ひとりの「この地域で安心して暮らし続けたい」の願いを支えていくことができる、市民にとっての福祉のふるさと（福祉コミュニティ）づくりです。

雲南市では今、少子化、過疎化、高齢化が進んでいます。このような中で、高齢者世帯を中心に地域での暮らしに“生活のしづらさ”を感じる方も増えてきました。

また、幅広い年代において、生活上の様々な課題を抱えることで生活困窮の状態となり、地域で暮らし続けていくために何らかの支援を必要とする方も増えつつあります。

市民誰もの願いである「この地域で安心して暮らし続けたい」を支えていくために必要なこと。それは、地域で発生する様々な生活課題を、地域みんなの問題として捉え、地域で考え、話し合い、協力して解決していこうとする“私たち一人ひとりが主役”という価値観です。

この価値観の基に実践される支え合い。そこから生まれる「誰かの感謝による自分の喜び」と「自分の感謝による誰かの喜び」…この2つの喜びは、人と人をつなぎ、その間を循環することで絆を育み、地域に暮らす市民一人ひとりの自分らしく生きる力となり、その輝きの源となっていきます。

こうした市民の姿を基本的な価値に据え、中山間地域における地縁の中で育まれてきた人の結びつきや地域との関わりを最大限に活かし、誰もが地域社会の大切な一員として認め合い、支え合おうという価値観でつながっていく、地域福祉を軸とした“人の幸*14”を育んでいきます。

そして、地域と行政、関係機関や市社協などがこの基本理念を共有し、それぞれが果たすべき役割を担い合うことで、福祉のふるさとづくりを実現していきます。

V 基本目標

1 基本目標

この福祉活動計画の基本目標は、基本理念で掲げた総合目標を実現するための2つの柱である基本的な方向性を示すものです。

この福祉活動計画の基本目標を次のとおり定めます。

○ 基本目標1：地域で自分らしく安心して暮らし続けられる生活支援体制づくり

【くらしをまもる】

自立生活を妨げる個別的な生活課題を抱える住民の相談を受け止め、市社協、生活支援関係機関、行政などがそれぞれの強みを活かした支援を担い合い、その人が暮らす地域とも連携しながら、その人の自立への意欲を喚起していきます。

そして、その人の権利を擁護する理解と支援の輪を広げ、暮らしの場である地域で自分らしく安心して暮らし続けられる生活支援体制づくりを目指します。

○ 基本目標2：私たちだからこそできる安心して暮らし続けたい地域づくり

【つながりをつくる】

地域で発生する生活課題の地域での共有を進め、その解決に向けた諸活動を、地域を主体として関係支援機関、行政、市社協などが共に考え、その地域ならではの支え合い（共助）をつくりだしていきます。

そして、地域で実践される支え合い（共助）を通じた絆（人の幸）を育み、この絆で支える安心して暮らし続けたい地域づくりを目指します。

上記2つの基本目標は、第2期計画のものとそれぞれ順序を変更しています。

この順序変更は、基本理念の実現に必要な、次の実践領域とその実践過程に準拠したものです。

2 2つの基本目標とその実践領域

社会福祉実践の手法である社会福祉援助技術（ソーシャルワーク）^{*15}は、「直接援助技術」と「間接援助技術」に大別されます。ここでは、直接援助技術に分類される個別援助技術を「個別支援（ケースワーク）」、間接援助技術に分類される地域援助技術を「地域支援（コミュニティワーク）」とします。

(1) 個別支援による実践領域

個人の持つ課題解決の方法として、当事者への直接的な支援となる相談面接を中心にして、そこで当事者サポート（援助）やカウンセリング（相談）機能を用いながら、個人や環境の調整を考えていきます。

(2) 地域支援による実践領域

地域の課題を見つけ出し、その対応に向けて住民や専門職の組織化を図っていく間接的なアプローチ（働きかけ）を行っていくものです。そこには、ボランティア・NPOをはじめとする住民の参加・協働による新しい社会運動的な自治の要素（住民主体）も入ってきます。

○ 地域生活支援という考え方

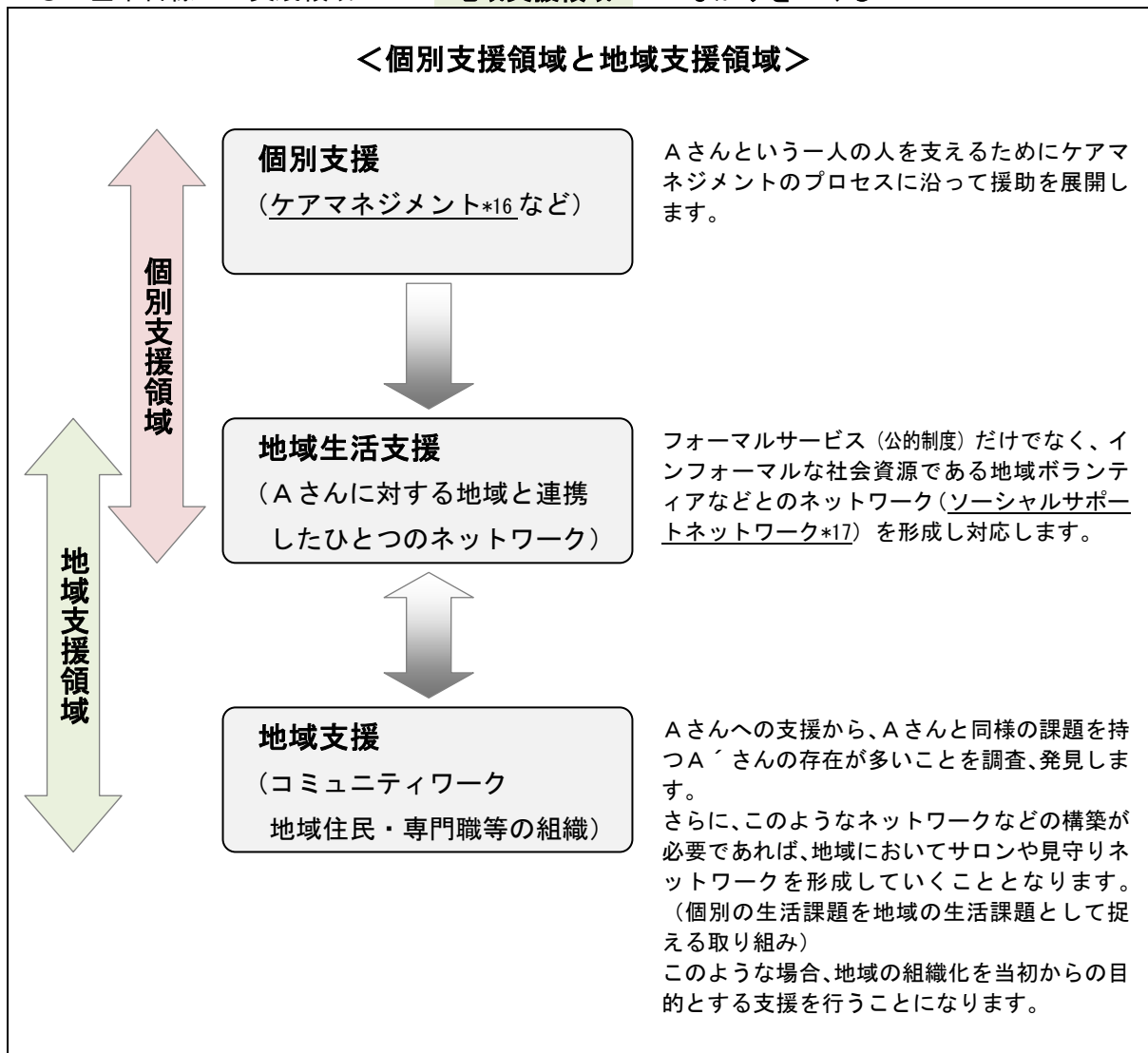
個別支援の中でも当事者（対象者）の地域社会関係づくりを重視して、近隣の住民や民生委員、ボランティアなどの人々と協働することによって、対象者の豊かな自立した地域での生活を支えていくというものです。

地域福祉の考え方を実現していくためには、個別支援と地域支援の支援領域がつながり合い、「この地域で安心して暮らし続けたい」の願いを支えていく必要があります。

このつながり合う領域に「地域生活支援」という考え方を取り入れながら、2つの基本目標の実践領域を次のとおりとしました。（図4-3）

(図 4-3) 2つの基本目標とその実践領域

- 基本目標 1 の実践領域 ⇒ **個別支援領域** くらしをまもる
- 基本目標 2 の実践領域 ⇒ **地域支援領域** つながりをつくる



(出典)『社協コミュニティワーカー さぼーと・ぶっく 黒子読本』

監修：加山弾／編著：社会福祉法人栃木県社会福祉協議会・とちぎ社協コミュニティワーク研究会 2009年3月を一部修正

地域生活支援の実践においては、近年の福祉ニーズの多様化、複雑化の動向を踏まえて、地域支援だけでなく、個別支援、ケアマネジメントという個別的な支援を重視しつつ、各援助技術を選択的、包括的に用いる**地域を基盤としたソーシャルワーク*18**としての実践が進められています。この福祉活動計画では、この手法を取り入れながら地域福祉の推進を図るものとし

【参考文献】

- * 社協コミュニティワーカー さぼーと・ぶっく 黒子読本
(2009年3月) 監修：加山弾／編著：社会福祉法人栃木県社会福祉協議会・とちぎ社協コミュニティワーク研究会