

特別寄稿

三鷹市の自治体 経営分析

「ともに支えあう地域社会の実現に
向けて - 地域ケアの展望と課題 - 」

ルーテル学院大学 総合人間学部教授
和田 敏明

ともに支えあう地域社会の実現に向けて - 地域ケアの展望と課題 -

ルーテル学院大学 総合人間学部教授 和田 敏明

はじめに

三鷹市は「地域ケアの推進」を市政の最重要課題とし、「地域ケアネットワーク事業」を推進している。この事業は、子どもから高齢者まで、誰もが地域で安心して生活を続けられる支えあいのネットワークを基礎とした地域福祉の展開を図ることを目的にしている。具体的には、地域コミュニティをベースとして、地域住民が地域を支えるために行っている様々な活動と三鷹市や住民、関係機関・団体がネットワークを形成し、活動領域を広げ、地域の生活課題解決に向け共に活動していくとしている^(注1)。すでに、井の頭、新川中原、西部地区で地域ケアネットワークが設立され、相談サロン、地域生活支援サービスなどの活動が進められている。このような地域ケア推進事業と介護保険事業との有機的連携を図ることで、地域における「新たな支えあい」(共助)の体制づくりを全市的に進めようとしている。誰もが、地域で安心してその人らしく暮らしたいという願いを実現するために、日常生活圏域をベースに地域住民と、行政、関係機関・団体が協働し、地域に生活支援システムとしての「新たな支えあい」の仕組みをつくる取り組みは、市行政を単位に行政、専門機関を中心に福祉を進める従来の福祉推進とは異なるものであり、これからの社会福祉をすすめる新しい方法であると考えられる。以下、取り組みの意義、展望、課題などについて検討することにした。

1. 現在の福祉問題の特徴と背景

社会福祉は、各分野の施策が、利用者本位、市町村中心、在宅福祉重視、自立支援強化、サービス供給体制の多様化、サービスマネジメント体制の強化など、地域での生活支援を重視する地域福祉志向を強めている。財政規模やサービスメニューから見て制度的社会福祉サービスは、平成2年以降大きく拡充されているのであるが、一方で、制度の充実にもかかわらず制度的サービスだけでは対応できないニーズや必要な人に届いていない事例が多くなっている。そのため、制度が十分機能しているとは言いがたい問題が広がっているという実感が多くの人の中に生まれている。地域福祉は、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ために、あらゆる分野の制度的社会福祉を地域福祉という考え方で展開していくこととともに「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」(以下「あり方報告」)^(注2)において「現行の仕組みでは対応しきれっていない

(注1) 第4期三鷹市介護保険事業計画(平成21年度～23年度)

(注2) 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」厚生労働省 平成20年3月

多様な生活課題に対応するため、地域福祉をこれからの地域福祉施策に位置づけることが必要」とされた。このような、制度的に対応しきれていない多様な生活課題に対応できなければ、安心した地域生活を送ることができなくなることが少なくないと考えられるのである。そこで、制度的福祉サービスだけでは対応できないニーズ、生活課題とは何か、また、その発生の背景にある社会の変化を考えてみよう。

この問題の本格的な検討を行ったのは、「社会的な擁護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会（以下「擁護を要する人々検討会」という。）^(注3)であった。その後これに関連した検討が多様な分野から行われている。「擁護を要する人々検討会」報告では、新たな形の不平等・格差の発生や、共に支え合う機能の弱化をもたらしている背景として次の4点を挙げている。

経済環境の急激な変化に伴い、終身雇用など雇用慣行の崩れや、競争の中での企業福祉の縮小が進み、社会不安や貧困などが増大している。

家族の縮小が進んでいること。世帯規模の縮小、家族の扶養機能の縮小などである。特に高齢者でその傾向が顕著である。単身高齢者や、高齢者が世帯主である夫婦世帯が急増し、世帯主が高齢者である世帯総数の約3分の2に達し、単身高齢者世帯や高齢者夫婦世帯は、もはや特別な世帯形態でなく、むしろ標準的な世帯形態となりつつある。しかも世界一の長寿国であるから、高齢者の一人暮らしは長期化している。こうした、長期の一人暮らしは、社会関係、人間関係の希薄化した「孤独」な一人暮らしに陥りやすいことが指摘されている^(注4)。

都市環境の変化。高層住宅、ワンルームマンション等住宅の変化が進み、都市の無関心と個人主義がひろがっている。

価値観のゆらぎ。人間や生活、労働をめぐる基本的価値観の動揺。

上記のような変化の結果、社会福祉の対象となる問題が、「貧困」という視点からだけでは見られないようになり、「心身の障害・不安」「社会的排除や摩擦」「社会的孤立や孤独」などが重複、複合化して起こる問題に変化している。これらの問題を捉えるために新しい座標軸が必要になっている。その座標軸を考える上で特に重要な視点は、社会的排除や孤立の強いものほど制度から漏れやすいこと、また発生している問題が「見えにくい」問題になっていることである。これらの問題に対応するためには、発見機能や問題解決機能を向上させることと、今日的「つながり」の再構築が必要であると提言している。

生活の場である地域社会でも、このような経済、社会環境、人々の意識の変化に伴い、

(注3)「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」厚生労働省 平成12年12月

(注4)「高齢者が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議報告書」厚生労働省 平成20年3月

つながりが希薄化し続けている。近隣関係によるつながりは、4割程度がある程度以上の頻度で行き来しているが、近隣との行き来がほとんどない人も4割弱いるという状況である。しかも、付き合いの深さを見ると、生活面で協力しあうような相手を持たない人は、3人中2人にもなっている^(注5)。地域集落としての維持自体が困難になった限界集落も、中山間地域を中心に増大している。そうした地域では、高齢化率も高く、地域自体が孤立し、買い物、サービス、公的サービス、医療、交通など日常生活の維持が困難になっている。さらに、都市では今後、高齢者数が急増する問題に直面している。すでに団地などで高齢化が進み生活支援の仕組みが必要な地域が増加しており、地域社会のつながりを再構築することの必要性が高まっているのである。

2. 現行の仕組みでは対応しきれない多様な生活課題

次に、支援を必要としながらも現行の社会福祉の仕組みでは対応しきれない多様な生活課題について考えてみよう。

(1) 制度の狭間で苦しんでいる人

公的福祉サービスが拡充しても現在の公的サービスが持つ限界がある。現在の社会福祉制度は対象ごとに縦割りで作られている。そのため制度の谷間にある問題や、新しく発生してきた問題には対応できず、制度の狭間で苦しんでいる人たちが出てくるのである。制度に縛られないNPOやボランティア、民間社会福祉の取り組みが期待される。

(2) 制度の基準に合わないニーズ

制度的サービスは、基準に合えば誰でも受けることができる優れた面を持っているが、一方、基準に少しでも達しなかったりして、基準に合わなければサービスを受けることができない。実際のケースでは、サービスを提供したいのにできないということが少なくない。これにも制度に縛られないNPOやボランティア、民間社会福祉の取り組みが期待される。

(3) 身近なセーフティーネットが働かない状態にある人

孤立した生活を送っている人の中には、外から支援の手を差し伸べようとしても、ほうって置いて欲しい、私はいいですと拒否する人が増えている。気がついていて、気になるがうまく支援につなげられない状態にある人。これには専門職の働きかけや地域での居場所づくり、つながりづくりが必要である。

(4) 既存施策では応えきれないニーズ

時々起こるニーズ、ちょっとしたことの手伝い、話し相手など、公的サービスで行うべきか迷うようなニーズなどが実際の生活ニーズとして出てくるが、このようなニーズには公的サービスは応えられない場合が多い。さらに、病気など一時的に要支援状態にある人のニーズにもうまく応えられない場合が多い。近隣の助け合い、ボランティア、NPOなどの取り組みが必要である。

(注5)「平成19年版国民生活白書」第2-1-1図 内閣府

(5) 孤立している人、社会的排除の対象になりやすい人の問題

コミュニケーションがうまく取れない人、低所得者、外国人などが社会的に排除されたり、孤立し引きこもりになっている例が、青少年だけでなく、リストラに遭遇し家庭崩壊に至った中高年男性でも増加している。社会的孤立を防ぎ、誰もが地域社会を構成する一員として暮らせる地域づくりのためには、自治会・町内会等の、住んでいる住民が自分たちの地域だと感じている生活圏域で、気づきや見守りの仕組みを作り活動を進めることが必要である。さらに、小学校区等の広域地域で、対応が必要な人への対応を相談、支援する仕組みづくり、市町村の段階で、行政、専門機関、住民のネットワークを作り、孤独死を防ぎ、安心して暮らせる地域づくりを進めることが大切である。

(6) 公的サービスによる総合的対応が不十分であることにより生じている問題

高齢者介護と障がいを持つ息子、その家族の問題など、実際の対応すべき問題が複合的であるのに、相談機関やサービス調整は設置された分野にしか対応できず、適切な支援ができない問題である。ワンストップで身近な相談体制づくりや公的サービスを柔軟化すること、民間社会福祉の制度の枠を超えた取り組みなどが必要である。

(7) サービスに関する情報が届かず、サービスにアクセスできない人の問題

介護や福祉サービスに関する情報提供は、分かりやすい資料作成・提供などが行われるようになり、工夫改善が図られるようになった。しかし、サービス利用が必要な人々の多くは、資料を読まなかったり、判断能力が不十分で理解が困難であったり、サービスへのアクセス方法が分からないなど、必要な人に情報が届かないサービスを利用できない問題が生じている。社会福祉サービスは基本的には申請によって利用が可能になる、申請主義が採られているため、対応がとられないまま深刻な問題につながる可能性がある。また、孤立している人や、判断能力が不十分な人が詐欺的商法に狙われる例も増加している。専門職によるアウトリーチが行われる必要があるとともに、サロンなど居場所や訪問活動などで、個別に相談に応じながら情報を提供し、サービスへのアクセスに必要な支援を行う支援が必要である。

(8) 「地域移行」に伴う課題

地域でその人らしく暮らしたいという願いに応えて、障がい者が地域生活に移行する施策が進められている。障害者自立支援法の下で平成23年度までに1万9千人の障がい者が、福祉施設から地域に、3万7千人の精神障がい者が病院から地域生活への移行が進められており、地域生活を支える仕組みが求められている^(注6)。公的福祉サービスの整備は当然であるが、医療との連携、住宅、就労、居場所づくり、地域社会との関係づくりなど地域での多くの課題が生じている。

地域には、これら以外にも現行の仕組みでは対応しきれない多様な生活課題が広がり、地域福祉推進への期待が高まっている。次に地域福祉とはどのような福祉を目指すものなのか、また、厚生労働省の「あり方報告」は、「現行の仕組みでは対応しきれない生活

(注6) 注2と同じ

課題に対応する施策として地域福祉を位置づける必要がある」としたが、この意味を考えたい。

3. 地域福祉の目指す福祉と地域福祉の新たな役割

(1) 地域福祉の目指す福祉

社会福祉法(平成12年)の制定により、地域福祉は新しい時代を迎えた。社会福祉法は、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的基本事項を定める」と規定し、社会福祉分野ごとに策定されている他の法律と異なる、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…」と規定した。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たのである。

地域福祉推進の目的と推進主体については、第4条(地域福祉の推進)で規定している。地域福祉推進の目的は、「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む」こと及び「社会・経済・文化そのほかあらゆる分野の活動に参加できるように」することとした。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に基づく社会福祉を目指すということである。「障害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」^(注7)ことを実現する。誰もが地域で、その人らしく安心した生活が出来るようにすることを目指すことが地域福祉なのである。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る。しかし、このような内容を持つ地域福祉は、福祉サービスの提供だけで実現できるものではない。様々な分野のサービスの適切な提供、インフォーマルな活動、環境、制度改善整備、住民の理解、支援の広がりなどが必要となる。

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む者、社会福祉に関する活動を行う者の3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」と努力義務を課したのである。地域福祉は地域の多くの関係者が協力・参加して作り上げていくものであることが明確にされたが、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持つものと言って良い。

(2) 地域福祉の新たな役割

厚生労働省の「あり方報告」が、「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り、これらに対応する考え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」とし、福祉施策における地域福祉の位置づけを明確にしたことは注目される。地域福祉は多様な生活課題に最終的に対応する役割を持つとの位置づけを行うことは、生活支

(注7)「社会福祉法の解説」社会福祉法令研究会編 中央法規 平成13年10月

援システムは地域福祉という考え方で組み立てられるべきであることを明らかにしたといえるのである。

4. 地域に「新たな支えあい」の構築を目指す

(1) 「新たな支えあい」

現行の仕組みでは対応しきれない多様な生活課題に対応できなければ、安心した地域での生活の継続は困難になる。一方、家族規模が縮小し高齢単独世帯や夫婦のみ世帯が増加しているのであるから、自身や家族による自助の力には限界がある。では、どうすべきであろうか。「あり方報告」では、基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスに対応するという原則を踏まえつつ、自身や家族による自助と、市町村行政などによる、公的な福祉施策サービスの間に地域の共助「新たな支えあい」を確立させることを提案している^(図1)。

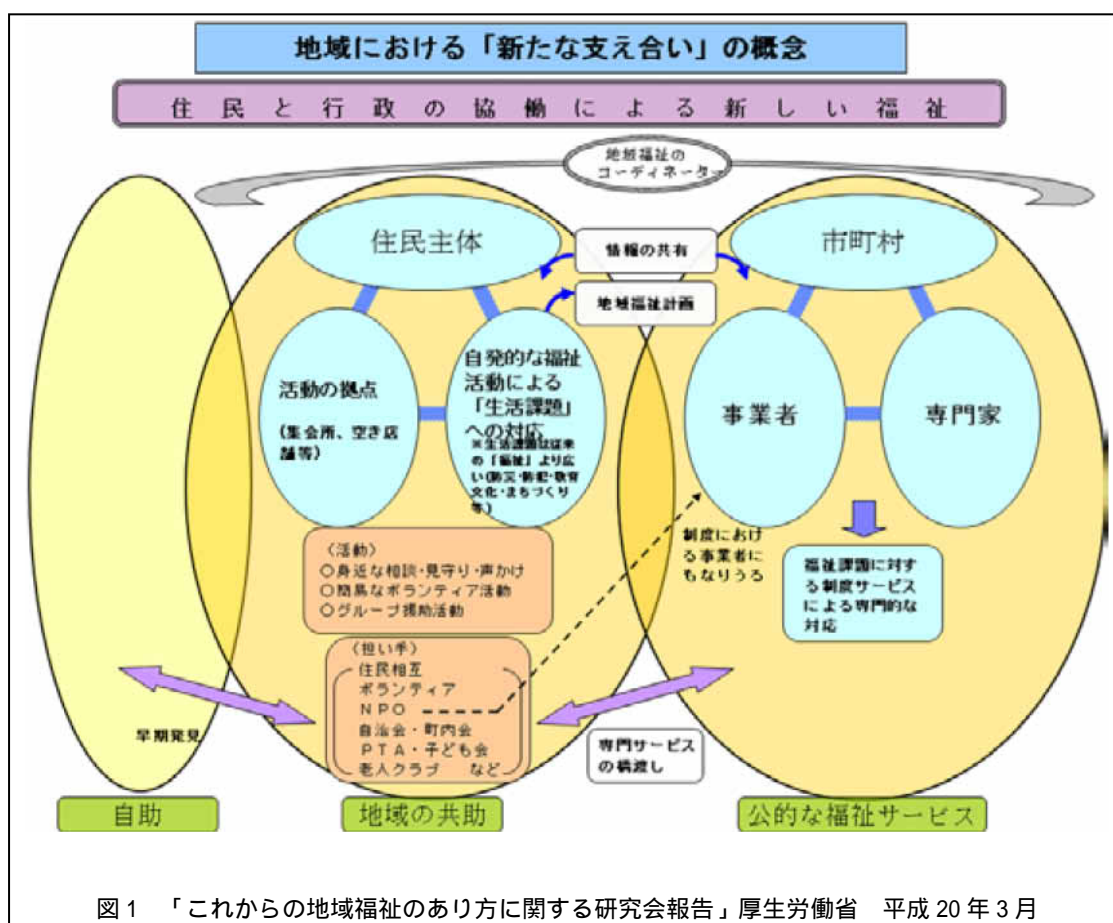


図1 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」厚生労働省 平成20年3月

この「新たな支えあい」は、住民共通の利益のために行政と住民、非営利活動、営利事業などが協働しながら、地域の課題を解決するという意味で地域の「新たな公」の仕組みである。非営利セクターには専門知識や運営ノウハウが十分ではない、大量のニーズには応えきれないなどの弱点があり、営利セクターには採算が合わないニーズには対応できな

い、行政サービスは先に述べた制度の限界という弱点を持っている。「新たな支えあい」はこうした各セクターの弱点を補いあい住民の生活課題に対応する仕組みをつくろうというものである。さらに、これらの多様な主体が、地域福祉活動や事業の担い手として活動するだけでなく、地域福祉計画策定に参画するなど地域の公共的決定に加わることで「新たな公」としての性格を強める事としている。実際にどのような活動が期待されるのか考えてみよう。

(2) 制度的サービスと非制度的サービスとのつながりを良くし協働を進める

地域の生活課題に対応するための地域福祉の福祉概念は、地域での普通の暮らしを妨げるものが生活課題と捉えており、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ずっと幅広いものとなる。また、制度的サービスでは対応できないニーズに対応したり、制度に縛られず必要なニーズに対応するために、方法や対象をあらかじめ決めず生活課題に対応することも求められる。地域社会の中で支援を必要としている人を発見し、幅広く支援対象とし、利用者一人一人の生活とその人が持つニーズに対応するサービスは、住民活動では普通に行われている。しかし、制度的福祉サービスでは、住民が作り出し制度的支援が行われるようになった一部のサービスを除いては、このような自由なサービスが行われていることはまれである。支援が必要な地域生活を支えるためには、例えば、制度的サービスとしてのホームヘルプサービスと非制度的サービスである近隣の見守り、サロン活動、ボランティアによる食事サービスなどが連続的に協力し合っていくことが必要になる。しかし、実際には、制度的サービスが提供されると、住民は安心して、制度的サービスに任せてしまうことがよく見られるのである。逆に困難な問題を制度的サービスで対応できないとしてボランティアに任せてしまうことも少なくない。「あり方報告」では、住民の地域福祉活動と公的サービスとのつながりを良くしていくことの重要性を指摘しているが、制度に規定される公的サービスと自由な活動のつながりを良くするためには、公的サービスのあり方そのものを、地域の生活課題に幅広く対応できるものに大きく変えることが将来の課題になる。例えば、地域包括支援センターは、介護サービスを中心に保健、医療、福祉との連携を図り地域包括ケアを推進する役割を担っているが、高齢者分野の制度であり、機能は限定されている。地域にワンストップの相談支援の仕組みが求められている。当面、公的サービスの弾力化を図りつつ、住民の地域福祉活動を活発化し両者の協働を強め、より良いつながりの仕組みと協働したサービスを作り出すことが求められているのである。

(3) 新たな支えあい構築への取り組み

新たな支えあいの構築は市町村ごと、さらに地域ごとに地域に根ざして特色を持ちながら進められていくことになる。三鷹市の地域ケア推進事業は、市内の7つのコミュニティ住区を基盤に地域住民による様々な支え合い活動と行政、市民、関係機関・団体が連携し、地域ケアネットワークを形成し、地域における生活課題の解決に協働して取り組もうとしている。3か所の地域ではネットワークが設置され活動が取り組まれている。最も早く活

動が始められた、「地域ケアネットワーク・井の頭」では、相談サロンが民生委員、ほのぼののネット員、地域包括支援センター、市職員によって行われている。この方法であれば、住民はどんな相談でも持ち込めることになる。高齢者の日常生活でのちょっとした困りごと、例えば、電球や電池の交換、買い物の手伝いなどを地域住民が支援する「地域生活支援サービスシステム（ちょこっとサービス支えあい）」が行われている。市レベルでは、傾聴ボランティアの養成と活動、災害時要援護者支援モデル事業、認知症サポーター養成、地域福祉ファシリテーター養成などが取り組まれている。こうした市レベルの取り組みは、いずれコミュニティ住区での地域ケアネットワーク事業に融合していくことになる。

他の自治体での取り組みを1事例紹介してみよう。日本地域福祉学会は、毎年、優れた地域福祉実践を表彰している。2009年度表彰を受けたのは2地域であったが、いずれも「新たな支えあい」の構築に取り組み優れた実践を行っていた。ここでは三鷹市に類似性があると思われる大阪府豊中市の取り組みを紹介しよう。

豊中市は、大阪府の北西に位置する38万人の人口の市で、高齢化率20%、自治会の組織率52%、地域によっては20%をきる地域もあるという地域のつながりが脆弱化した地域である。震災の教訓をもとに本格的な小地域ネットワーク活動が展開された。各校区での夜間、土日の説明会では、「これまでもネットワークはあるよ」「あんたが生まれる前から地域のつながりはあるんだ」という住民の声も出されたが震災の経験、特に地域につがっていない人たちへのアプローチの必要が話し合われた。新たな地域のつながりをつくるために一人暮らし高齢者同士の会食会、誰でも参加できるサロン活動、虚弱老人対象のミニデイサービス、子育てサロン、世代間交流活動を進めるとともに校区にボランティア相談員を配置し校区内の個別支援活動のコーディネーター役を担うようにした。これらの活動は市内全域の地域福祉ミニマムとして定着した。しかし、これらの取り組みは、地域社会とのつながりを持ちやすい人にとっては最良の仕組みとして機能したが、地域と結びつきにくい人にとっては限界があった。また、地域での支援が住民によるものが中心になり、専門職との連携が弱いという課題も明らかになった。そこで平成15年に市が地域福祉計画を策定するに当たり、市民の地域福祉への意見を集約し、小学校区単位に地域福祉の拠点をつくる、そこに、福祉なんでも相談窓口を設置し解決に取り組み、解決できない課題は、コミュニティソーシャルワーカーが公民で支える仕組みをつくる、地域、行政、事業者で地域福祉ネットワーク会議を作ることなどを計画に盛り込んだ。その実行を図るために、7つの日常生活圏域に、社会福祉協議会の職員として、コミュニティソーシャルワーカーが設置された。コミュニティソーシャルワーカーの役割は個別支援のサポート、ネットワークづくり、地域だけでは解決できない問題の事業所や行政とのつなぎ役である。地域で解決されない問題は、市の責任者で構成されたライフセーフネットワーク総合調整会議に情報提供し、プロジェクト会議を立ち上げ、問題解決を目指している。これまでに、悪質リフォーム対策、ゴミ屋敷対策、認知症高齢者の徘徊SOS、高次脳機能障害家族対策、ケアマネジャーと地域活動連携のためのガイドラインづくり、施設の入所者が地域のサロ

ンに参加する取り組み、子育て校区マップづくりなどに取り組み成果をあげている。住民主体による地域力をバックに圏域内の専門職のネットワークと協働による新しい支援の形を生み出している。こうした活動の推進役を果たしているのが地域福祉のコーディネーター役である「コミュニティソーシャルワーカー」である。地域福祉活動は地域支援の必要性が地域住民に明確に意識されやすく、活動も継続的に行われ、地域の交流が進むことから地域の人々のつながりを再構築することに貢献すると考えられる。

社会福祉と人々とのつながりや地域社会との関係について、「擁護を要する人々検討会」では、「社会福祉は、その国に住む人々の社会連帯によって支えられるものであるが、現代社会においては、その社会における人々の『つながり』が社会福祉によって作り出される」と指摘し、「あり方報告」では、「地域福祉は地域社会を再生する軸になりうる」と述べている。地域福祉の推進は、住民も参加し、その人らしく安心した暮らしを実現することとともに、住み続けたい地域を自ら作り出す取り組みでもある。地域の自治会・町内会などの地縁型組織は大切な役割を持っているが、都市部での弱体化は進行するばかりである。新しい、住民主体の地域づくりを本格的に進めなければ、地域の生活課題に対応し安心した生活を実現することはできないと言えよう。

豊中市の取り組みは「新たな支えあい」の構築とはどのようなものかを考える上で多くのことを教えてくれる。

5．地域ケア構築の課題

地域ケア体制を構築し運営していくためには多くの課題があるが、ここでは2点について触れておきたい。

第1は、コミュニティづくりの課題である。福祉のサービス・活動と福祉的なコミュニティづくりを一体化し進めていくことがポイントになる。福祉的コミュニティづくりの具体的推進方法としては、福祉サービスや活動を基礎において、そのサービスや活動をつくったり運営していく上で、利用者、家族、地域住民、ボランティア、様々な専門家や団体が参加・協力を求めネットワークづくりを推進する。こうした活動を通じて、参加者の意識や態度の変容を図って行こうとするものである。福祉サービスの地域に根ざした展開とそこに参加する地域住民の意識や態度の変容が結びつけられて福祉が展開する方法により、福祉コミュニティづくりが進むことになる。地域のニーズに対応し多様なサービス、活動が地域福祉サービスとして展開されることにより、地域社会の中にサービス、活動に参加し、福祉的意識、態度を持つ人々が増えていき、地域社会が福祉的色彩を持つものに徐々に変化していくと考えられる。

しかし、地域社会に福祉コミュニティが増加すれば地域社会全体が福祉的になるかといえば、地域社会は、極めて複合的なものであり価値観も多様であるから、そうはならないのである。そのため、福祉コミュニティと一般コミュニティとの協働が重要になる。地域の町内会などの地縁型の網羅組織と福祉コミュニティとの意見交換・協議の場づくり、あ

るいは、理解と協力を得て、協働した活動と事業の企画実施などを進めていくことが重要である。三鷹市の地域ケアネットワークはこの役割を果たすものである。別に、二つのコミュニティを仲介・媒介する役割を果たす組織や人も大切である。地域の社会福祉協議会は、地域の諸団体や、福祉団体、ボランティアなどが参加しており、その役割を果たすことができる。また、民生児童委員も地域で信頼されており仲介・媒介的役割が期待できよう。

第2は、日常生活の圏域を基礎にした生活支援システムづくりと地区計画の課題である。住民と行政による、地域における「新たな支えあい」の仕組みこそが生活支援システムであるが、このシステムは、地域に密着した日常生活が行われている圏域に作られることが不可欠である。この圏域をどのエリアとするかは、住民参加、活動が徹底できるためにはどの圏域が適切かという視点と、地域に密着した福祉サービスを計画整備し、運営に住民参加を求める圏域としての適切な圏域の両面から検討することが必要になる。この圏域に「新たな支え合いの仕組み」が作られ動くためには、住民と行政で協働し、徹底的な住民参加により、福祉サービスの整備や活動の開発、協働のルールづくりなどを含む構想を「地区福祉計画」として作り上げ、さらに、住民が計画の進行管理を行う仕組みづくりが必要になる。この「地区計画」の取り組みは結果的に、社会福祉の各分野計画や様々な分野の圏域設定やその整理をリードする役割も果たすことになる。

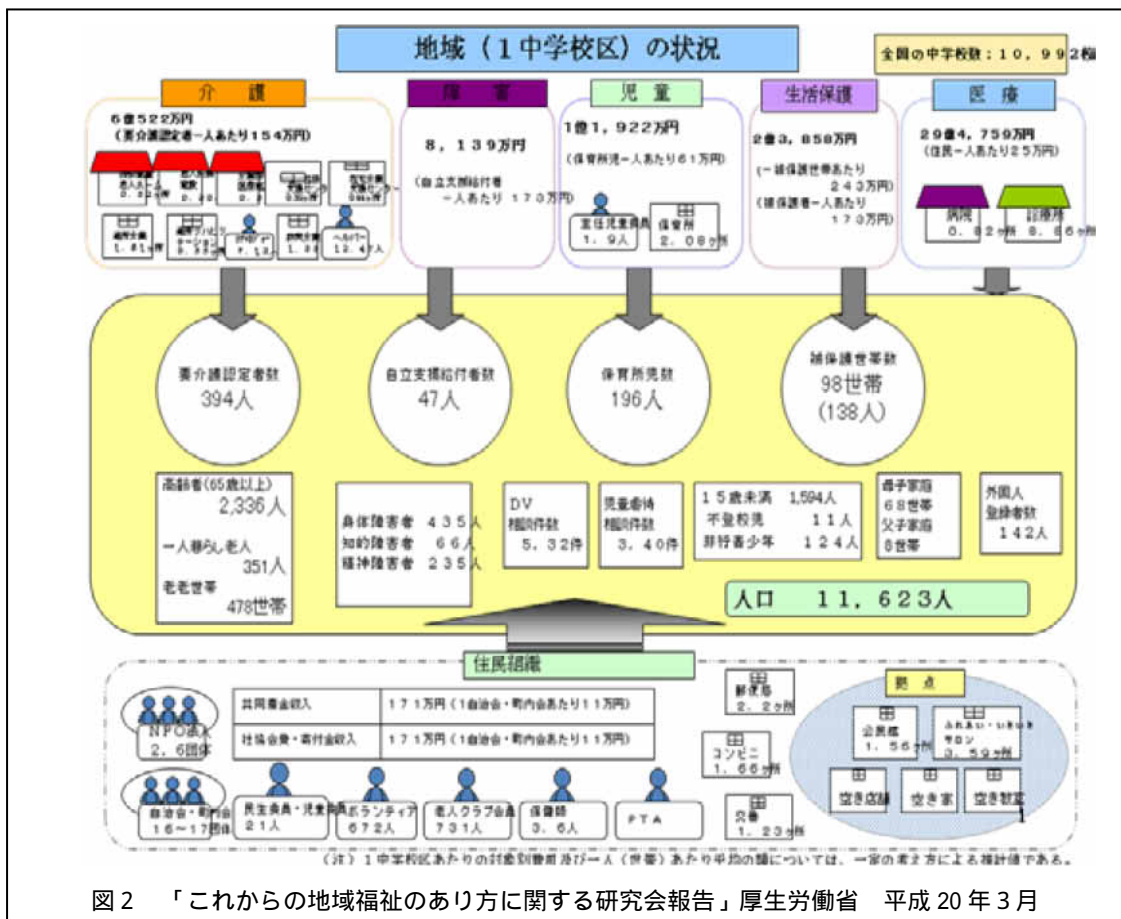


図2 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」厚生労働省 平成20年3月

図2は、1中学校区の状況を福祉の対象者、住民組織、各施策の施設やサービス、そこに使われている費用を示したものである。これは全国の平均値であるが、これを圏域ごとにより詳しいデータを入れて作成し、それを基に地区計画を検討することにより、住民の活動・行動計画としての地区計画にとどまらない、日常生活の圏域を基礎にした生活支援システムづくりとしての地区福祉計画策定が進むであろう。地区福祉計画には相談・支援の仕組み、地域福祉型福祉サービス、住民の地域福祉活動、地域密着型サービスの整備、各分野の福祉サービスの共同利用、住民の交流・活動拠点、住民活動の資金確保策、地域福祉の推進組織、住民の地域福祉活動と専門家、行政との協働の仕組み、これらを支援する専門職の配置、市町村の地域福祉計画との関係、計画の進行管理の仕組みなどが明らかにされることが必要である。地域福祉計画の一環としての地区福祉計画づくりとその推進こそが、安心して生活できる地域生活支援システムづくりを確実に進めることになると考えている。