



佐世保市地域福祉計画 佐世保市地域福祉活動計画

平成26年3月

平成26年3月
佐世保市・佐世保市社会福祉協議会

佐世保市地域福祉計画
佐世保市地域福祉活動計画

平成26年3月

佐世保市
佐世保市社会福祉協議会

はじめに



本市では、平成20年度に策定しました「佐世保市地域福祉計画・佐世保市地域福祉活動計画」に基づき、行政だけでなく、事業者、ボランティア団体、市民一人一人が主体となって、地域の問題解決のために取り組む「地域福祉」を推進してまいりました。

近年、わが国は医療、介護分野において、在宅でのケアを推進する方向性を掲げていますが、身寄りのない高齢者や、認知症の方などが、医療や介護の専門的なケアを在宅で受けるにあたっては、日常的な生活環境が整っていることが前提であり、このような意味からも地域福祉の果たす役割は、今後ますます重要になってきます。

第1期計画においては、福祉に特化しない地域課題の解決に向けた主体的な住民活動を「各地区地域福祉活動計画」として各地区で取りまとめていただきましたが、第2期計画では、このような活動の充実を最終目標としつつも、そこに至るまでの過程の中で、必要となる福祉課題の解決に向けた支援や取組みについて階層的に整理した上で実施していくこととしています。

本計画の策定に当たっては、地域の実情について意見をうかがうため高齢者福祉、障がい者福祉、児童福祉関係機関、その他関係団体等へのアンケートを実施したほか、保健・医療・福祉団体の代表や有識者によって構成された佐世保市地域福祉計画推進委員会において、その内容を検討していただきました。

今後、ますます高齢化が進展し、地域における支え合いなど、住民自らが地域づくりに参加し、主体的に地域社会を作っていくことが重要になってきます。本市としても、着実に地域福祉が推進されるよう努力してまいりますので、市民の皆さま、また関係機関の皆さまにおかれましては、引き続きご理解とご協力を賜りますようお願い申し上げます。

最後になりましたが、本計画策定に当たり多大にご協力いただきました佐世保市地域福祉計画推進委員会の委員の皆さまをはじめ、貴重な意見やご提言をいただきました関係者の皆さまに心から感謝の意を表します。

平成26年3月

佐世保市長 朝長 則男



少子・高齢化、核家族化、生活様式や価値観の多様化などにより、近年の地域社会は大きく変化しています。それに伴い、地域におけるつながりの希薄化が進む中で、孤立死や児童虐待などの問題が顕在化しつつあり、その解決に向けて、住民が自ら主体となって取り組む地域福祉の推進がこれまで以上に求められているところです。

社会福祉協議会では、平成20年度に佐世保市との協働で策定した「佐世保市地域福祉計画・地域福祉活動計画」に基づき、各種事業に取り組んでまいりました。また、それぞれの地域におかれましても各地区の「地区地域福祉活動計画」の実践活動が行われており、地域住民の皆様による地域福祉活動の輪が着実に広がりを見せているところです。

第2期計画は、第1期計画の推進において構築した地域福祉の実践活動を基本にさらにそれらを充実させ、誰もが安心して暮らせる地域づくりを推進するために、その担い手である地域住民の皆さまや地域団体、福祉、保健、医療、ボランティア、NPOをはじめとする関係機関や団体が、それぞれの役割を担い積極的に取り組むとともに、強く結びつき連携・協働していくことが重要であると考えております。

社会福祉協議会としましては、地域福祉を推進する中核組織としての役割を果たすべくその先頭に立ち、住民のニーズや福祉課題の発見・解決に向けて取り組み、特に、従来からの「地域支援」だけではなく、成年後見制度や生活困窮者支援をはじめとした「個別支援」への取り組みにも力を入れ、時代の要請に応えた活動を展開し、地域福祉の向上を図っていく所存であります。

結びになりますが、約3年半という長きにわたり第1期計画の評価並びに本計画策定にご尽力いただきました佐世保市地域福祉計画推進委員会の委員の皆さまをはじめ、計画策定にご協力いただいた関係者の皆さまに心から感謝申し上げます。

平成26年3月

佐世保市社会福祉協議会会長 中山 恒夫



第1章 総論

第1節	計画の基本事項	P7
	1. 計画策定の趣旨	P7
	2. 計画の基本理念	P9
	3. 計画の性格	P10
	4. 計画期間	P10
	5. 計画の策定体制	P10
第2節	計画の基本的な考え方	P11
	1. 地域福祉の範囲（地域福祉が包含する社会福祉法上の範囲）	P11
	2. 地域福祉計画の性格（個別法に基づく個別計画との関連）	P18
	3. 地域福祉計画と地域福祉活動計画	P18
第3節	地域福祉推進にあたっての基本的な視点	P20
	1. 自立支援を促すための取組み（個別支援）	P21
	2. 相互扶助を促すための取組み（小地域支援）	P21
	3. 地域の主体的活動を実践する取組み（地域福祉活動）	P21

第2章 地域福祉の現状と課題

第1節	地域の現況	P25
第2節	高齢者福祉の現状	P29
	1. 社会資源等の状況	P29
	2. 公的支援の現状	P31
	3. 公的支援だけでは対応できない生活課題・福祉課題	P33
第3節	障がい者福祉の現状	P34
	1. 社会資源等の状況	P34
	2. 公的支援の現状	P37
	3. 公的支援だけでは対応できない生活課題・福祉課題	P39
第4節	児童福祉の現状	P40
	1. 社会資源等の状況	P40
	2. 公的支援の現状	P41
	3. 公的支援だけでは対応できない生活課題・福祉課題	P43
第5節	生活保護の現状	P44
	1. 社会資源等の状況	P44
	2. 公的支援の現状	P44
	3. 公的支援だけでは対応できない生活課題・福祉課題	P46

第3章 地域福祉を推進するための具体的な取組み

第1節 自立支援を促すための取組み（個別支援）…………… P49

1. 孤独から要支援者を守るための取組
 - 話し相手ボランティア事業…………… P49
2. 要支援者を資金的に支援するための取組み
 - 佐世保市福祉資金貸付事業…………… P50
 - 長崎県生活福祉資金貸付事業…………… P51
 - 生活困窮者自立支援事業…………… P55
3. 要支援者の権利を擁護するための取組み
 - 日常生活自立支援事業…………… P56
 - 高齢者あんしんセンター事業…………… P58
 - 成年後見制度の推進…………… P59
4. 包括的・継続的な生活支援
 - 生活支援に係るケースマネジメント…………… P61
 - 民生委員・児童委員支援…………… P65
5. 命を守る取組み
 - 緊急時連絡カード配布事業…………… P66
 - 救急医療情報キット実施事業…………… P67

第2節 相互扶助を促すための取組み（小地域支援）…………… P68

1. 住民相互間の自主的支援活動を通じた相互扶助の実現を支える取組み
 - 食事サービス支援…………… P68
2. 要支援者自らの自主的・自立的活動を通じた相互扶助の実現を支える取組み
 - ふれあい援護ネットワーク（仮称）の推進…………… P69
 - ふれあいいきいきサロンの支援・推進…………… P71
 - 地域共生サロン（地域の居場所）づくり…………… P72

第3節 地域の主体的活動を実践する取組み（地域福祉活動）…………… P74

1. 実践体制
 - 福祉推進協議会位置付けの再整理及び活動支援…………… P74
 - 福祉推進協議会の役割…………… P76
2. 福祉推進協議会が推進する福祉施策
 - 福祉推進協議会の福祉的活動例…………… P78
 - ①自立支援・小地域組織化活動の状況の把握と推進
 - ②買い物・ごみ捨て等日常生活支援
 - ③ひきこもり・認知症・虐待など福祉課題の現状把握と意識醸成
 - ④子ども・子育て等に関する支援事例の把握・紹介
 - ⑤住民福祉ニーズの抽出と主体的解決
 - ⑥災害に備えた体制整備
 - 各地区地域福祉活動計画…………… P81
3. 地域活性化モデル事業…………… P82

第4節 自立支援・相互扶助・地域福祉活動を実践するために必要な基盤整備 …… P85

1. 施設基盤整備
 - 地域福祉の一環としての福祉活動拠点施設の整備 …… P85
 - 地域福祉を総合的に推進するための拠点施設の整備 …… P86
2. 情報基盤整備
 - 社会資源情報の収集整備（地域福祉の手引き） …… P87
 - 災害時要援護者・平常時要支援者の一元的データ管理 …… P88
 - 計画推進の成果の評価等 …… P89
3. 人材基盤整備
 - ボランティアセンター運営 …… P90
 - ボランティア活動支援 …… P92
 - 福祉人材バンク …… P93

第5節 災害時における取組み …… P95

1. 災害時要援護者避難支援計画 …… P95
2. 福祉避難所 …… P95
3. 災害ボランティア
 - 災害ボランティアセンター …… P96
 - 災害ボランティアネットワーク連絡協議会 …… P97

第4章 福祉教育

1. 出前講座 …… P101
2. 地域福祉講演会 …… P101
3. 階層別福祉教育（若年層・成人層・高齢層） …… P102
4. 地域における人材育成 …… P103

第5章 推進体制

1. 地域福祉計画推進委員会 …… P105

第6章 地区地域福祉活動計画

1. 33地区の地域福祉活動計画 …… P107

資料編

1. 佐世保市地域福祉計画推進委員会委員名簿 …… P143
2. 佐世保市地域福祉計画推進委員会設置要綱 …… P144
3. 関係法令 …… P145
4. 「第2期佐世保市地域福祉計画・地域福祉活動計画の
策定に関する基礎調査」結果報告書 …… P148
5. 用語解説 …… P185

本文中の「*」が付いている語は、資料編 P185～186 「5. 用語解説」に説明があります。

第1章

總論



第1節 計画の基本事項

1. 計画策定の趣旨

我が国においては、かつての伝統的な家庭や地域の相互扶助機能は弱体化し、地域住民相互の社会的な繋がりも希薄化するなど地域社会は変容しつつありますが、少子高齢社会の到来、成長型社会の終焉、産業の空洞化、そして近年の深刻な経済不況がこれに追い打ちをかけており、高齢者、障がい者などの生活上の支援を要する人々は一層厳しい状況に置かれています。

また、青少年や中年層においても生活不安とストレスが増大し、自殺やホームレス、家庭内暴力、虐待、ひきこもりなどが新たな社会問題となってきた状況です。

こうした中で、地域住民の自主的な助け合いなどの意義は益々大きくなっており、住民生活の安心と幸せを実現するためには、自立した個人が地域住民としてのつながりを持ち、思いやりを持って共に支え合い、助け合うという共に生きるまちづくりの精神が育まれ活かされる必要があります。

これまでの社会福祉は、行政から地域住民への給付という形をとってきましたが、これからは、個人の尊厳を重視し、対等平等の考え方にに基づき、地域住民すべてにとっての社会福祉として、かつ、地域住民すべてで支える社会福祉に変わっていかなければならないと考えられます。

そのためには社会福祉に対しての地域住民の理解と協力、つまり地域住民の参加と行動が不可欠です。

一人ひとりの地域住民に対して、社会福祉を限られた社会的弱者に対するサービスとしてではなく、身近な日々の暮らしの場である地域社会での多様な人々の多様な生活課題に地域全体で取り組む仕組みとして捉えなおし、地域住民としてこれらの多様な生活課題に目を向け、自発的・積極的に取り組んでいただくこと、また、社会福祉を消極的に単なる特定の人に対する公費の投入と考えるのではなく、むしろ福祉活動を通じて地域を活性化させるものとして積極的な視点で捉えていく必要があります。

このようなことから、平成12年6月、「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案^{※1}」が可決・成立し、いわゆる社会福祉基礎構造改革が行われることになりました。

※1 改廃した法律(8本)

社会福祉事業法(「社会福祉法」に題名改正。)、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、民生委員法、社会福祉施設職員等退職手当共済法、生活保護法の一部改正、公益質屋法の廃止。

この改革により、社会福祉事業法は「社会福祉法」に名称を変え、地域福祉の推進を図る観点から第1条の目的に地域福祉を掲げ、第4条に地域福祉の推進に係る規定を設けるとともに、新たに第10章として地域福祉計画、社会福祉協議会及び共同募金に係る規定からなる地域福祉の推進に関する章が設けられています。

本市においては、平成17年度から平成19年度にかけて、お茶の間トークと名付けた住民座談会^{※1}を実施し、住民による地域課題の抽出を行うと同時に、各地域においてそれぞれ地域福祉活動計画を策定していただくなど、行政と社会福祉協議会、地域住民が一体となった中で、平成20年度に第1期目の地域福祉計画・地域福祉活動計画を策定しました。

一方で、平成24年度施行の改正介護保険法においては、国及び地方公共団体の責務として、地域包括ケアシステム^{*}の推進を図る趣旨の条文が加わり、「医療」「介護」「予防」「生活支援」「住まい」の5つを柱として対応していくこととされました。

心身の能力の低下や、経済的な理由、あるいは家族関係の変化などによって、従来どおりの生活を維持できなくなった場合への対応として、近隣住民の声かけや見守りなど、実際の地域社会の中で提供可能なインフォーマル^{*}なサービスによる支援を行うことが重要です。

地域包括ケアシステムの一つの柱としての生活支援は、このような地域福祉の観点からの実践活動を、ひとつの手段として支えていくべきものと考えられます。

本計画は、この第1期5箇年の計画(H21～H25)を引き継ぐ第2期目の計画として、また、このような地域包括ケアシステムにおける生活支援を一つの視点として、地域福祉の範囲や考え方をより明確にした中で、地域福祉の実現のために真に必要な取組みを規定することにより、超高齢社会における目指すべき地域の姿を明らかにし、地域福祉の実現に向けて的確に対応していこうとするものです。



※1 お茶の間トーク (住民座談会)

平成17年度	4地区	9回	504名参加			
平成18年度	2地区	20回	953名参加			
平成19年度	15地区	28回	1,257名参加	計	31地区	57回
						2,714名参加

2. 計画の基本理念

地域福祉計画は社会福祉法(昭和26年3月29日法律第45号。以下「法」という。)に基づいて策定されるものであり、「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(H12.12.8報告)^{*1}」や、社会保障審議会福祉部会(H14.1.28指針策定)^{*2}における議論を踏まえ、次のような理念のもと策定することとします。

地域福祉計画は、障がいの有無や年齢にかかわらず、個人が人としての尊厳をもって、安心した生活が送れるよう適切な自立支援が継続的に行われる中で、地域住民、社会福祉事業を経営する者及び社会福祉活動を行う者の三者が相互に協力して社会参加を促し、全ての人々が社会の構成員として包み支え合うことによって、孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげることを基本理念とします。

※1 「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(H12.12.8)

今日的な「つながり」の再構築を図り、全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う(social inclusion)ため社会福祉を模索する必要がある。

※2 市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針のあり方について
(H14.1.28: 社会保障審議会福祉部会)

地域福祉推進の理念

中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会は、今後の新しい社会福祉の理念について「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立支援することにある」と意見し、
～(中略)～

すなわち、地域福祉の推進の主体は「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者(以下「住民等」という。)」の三者であり、地域福祉を推進することの目的は、これらの者が相互に協力し合うことにより、「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み、社会、経済、文化その他のあらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるようにすること」であるとした。

3. 計画の性格

- (1) この計画は、法第107条に基づく「市町村地域福祉計画」です。
- (2) この計画は、本市における地域福祉施策の基本指針であり、佐世保市総合計画の個別計画としての位置付けにより策定されるものです。
- (3) この計画は、法第109条に規定する地域福祉の推進主体である社会福祉協議会の活動と一体となって初めて効果を発揮するものであることから、社会福祉協議会の取組みを規定する「地域福祉活動計画」と一体的に策定することとします。
- (4) 地域福祉計画は、老人福祉法、介護保険法、障害者基本法、障害者自立支援法等の社会福祉関係法に基づく、老人福祉計画・介護保険事業計画、障がい者プラン・障がい福祉計画等を、考え方として包含するものですが、本市においてはこれらの計画は別途策定しているため、この計画では地域福祉の総論と、これら個別法に基づく計画に包含されない部分について規定することとします。
- (5) この計画は、市民及び関連団体に対しては、施策推進の方向性を示すと同時に、連携体制の促進、自主的・積極的な活動を促す役割を持ち、併せて市民に対しての社会福祉に関する情報を提供するものです。

4. 計画期間

佐世保市地域福祉計画・地域福祉活動計画の計画期間は、平成26年度から平成30年度までの5年間とします。

5. 計画の策定体制

- (1) 地域福祉計画推進委員会及び専門部会による検討・協議
この計画の策定にあたり、市民団体、社会福祉関係団体の代表者、学識経験者や公募市民などで構成する「佐世保市地域福祉計画推進委員会」において計画内容の検討・協議を行っていただきました。
- (2) アンケート調査の実施
地域福祉を推進する上で必要な取り組みや地域の実情に対する関係者の意識を把握し、計画策定の基礎資料とするために「第2期佐世保市地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定に関する基礎調査」を実施しました。

第2節 計画の基本的な考え方

1. 地域福祉の範囲（地域福祉が包含する社会福祉法上の範囲）

本計画は、社会福祉法に基づく行政計画であるため、法律が想定している理念や意図、計画に包含すべき範囲などを把握しておく必要があります。

介護保険事業計画など、サービスの内容を細かく規定していくことを求められる他の事業計画と異なり、地域福祉計画は各地域における実情を反映させるため、法律が指定する項目は極めて限定的となっています。したがって、その範囲や内容については、よく精査を行い、法の意を酌んだ計画とする必要があります。

このことから、この節では、地域福祉計画が包含する範囲と内容について、具体的な条文を見ながら的確な理解を共有することを目的に整理を行っていきます。

社会福祉法(昭和26年3月29日法律第45号)

(目的)

第1条 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、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、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。)の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もって社会福祉の増進に資することを目的とする。

(地域福祉の推進)

第4条 地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、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み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

【社会福祉を目的とする事業】

厚生労働省ホームページから抜粋

- ・地域社会の一員として自立した日常生活を営むことを支援する事業です。
 - ・経営主体等の規制はなく、行政の関与は最小限となっています。
- (例)社会福祉事業従事者の養成施設の経営、給食・入浴サービス

【社会福祉事業】

社会福祉を目的とする事業のうち、規制と助成を通じて公明かつ適正な実施の確保が図られなければならないものとして、法律上列挙されています。

- ・経営主体等の規制があります。
- ・都道府県知事等による指導監督があります。
- ・第1種社会福祉事業と第2種社会福祉事業に分類されています。

(例)第1種:障害者支援施設、重症心身障害児施設、養護老人ホーム等の経営
第2種:保育所の経営、ホームヘルプ、デイサービス、相談事業

【社会福祉に関する活動】

- ・必ずしも反復的・継続的に行われるものではありません。
- ・特段の規制はありません。
- ・ボランティアなど、個人や団体による任意の活動です。住民の参加が重要です。

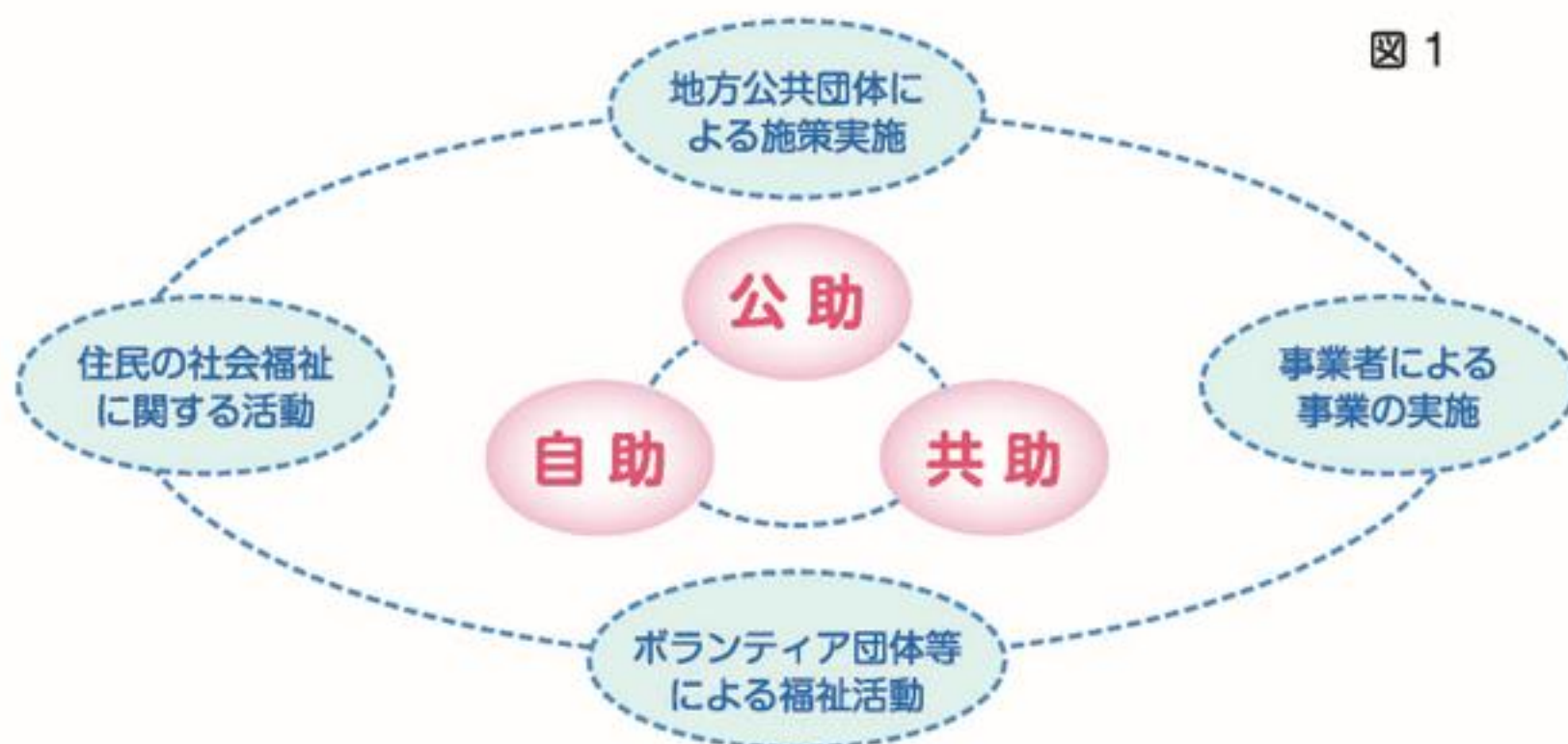
《地域福祉の政策的役割としての整理》

社会福祉法第1条では、「福祉サービスの利用者の利益の保護」と「地域における社会福祉」のことを「地域福祉」と定義し、これを推進することは、「社会福祉事業の確保と発達」とならんで、この法律の目的であるとしています。つまり、社会福祉法は、「地域福祉の推進」と「社会福祉事業の確保と発達」のための法律であるということが言えます。

また、第4条では、地域福祉の主体を「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」の三者としていますが、このことを踏まえ、地域福祉は社会福祉法の趣旨に照らし、次のように解されています。

「地域における社会福祉」すなわち「地域福祉」とは、社会福祉のこのような普遍性を前提としたうえで、住民の社会福祉に関する活動への積極的な参加の下、地方公共団体による施策の実施、事業者による事業の実施、ボランティア団体による福祉活動の実施等といった、自助、共助、公助が相まって、地域ごとに個性のある取組みを行うこと、というような意味を有し、また地域福祉の「推進」とは、このような自主的、自立的な取組みを積極的に行うことを意味するものである。 ※社会福祉法の解説(社会福祉法令研究会/編集)P80(2)「地域における社会福祉」(地域福祉)の推進

すなわち、地域福祉は、政策的役割としての整理を行った場合、社会福祉法が想定する、行政が行う公的サービス、福祉事業者が行う福祉・公益事業、任意団体等が行うボランティア等の事業、及び地域住民の活動の全体を包含するものであり、これらの活動を把握し、有機的に関連させ、もって地域における社会福祉活動を包括的に機能させようとするものであると考えられます。そのためには、公助・共助・自助がそれぞれ「できること」と「できないこと」を把握し、補完しあうことが必要です。



これらが相まって、地域ごとに個性ある自主的・自立的取組を行うこと

《地域福祉の事業内容としての整理》

一方で、法は地域福祉計画に記載すべき内容を次のように規定しています。

社会福祉法(昭和26年3月29日法律第45号)

(市町村地域福祉計画)

第107条 市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画(以下「市町村地域福祉計画」という。)を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

- 一 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
- 二 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
- 三 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

すなわち、地域福祉計画は、事業目的から考えると、法第8章に規定する情報提供や適正契約、第三者評価等による「福祉サービス適正利用促進」= 適正サービスへの導入、福祉サービスの量の確保や制度・非制度サービス連携等による「社会福祉を目的とする事業の健全発達」= サービス量の確保、ボランティア活動や自立支援活動等による「地域福祉活動への住民参加促進」= 公的サービスの補完の大きな3つの柱で構成されることとなっていると考えられ、これらの事業が「地域福祉計画」に基づいて行う事業の範囲ということが言えそうです。

図2



《社会福祉における地域福祉計画の活動領域》

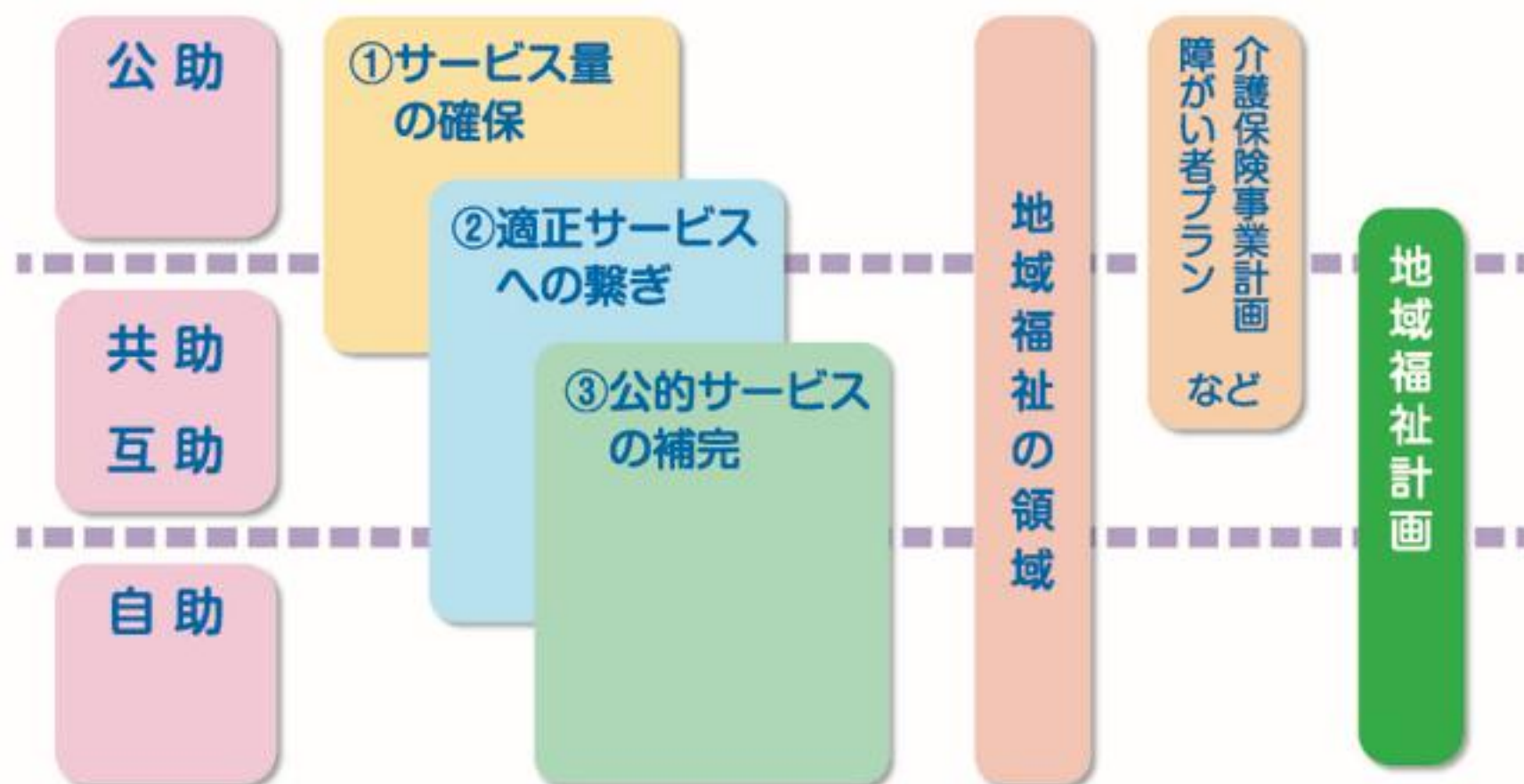
これらを踏まえた中で、本市における地域福祉の活動領域についての整理を行います。

前述のとおり、政策的役割としては「自助・共助・公助の連携による福祉社会の構築」、事業内容としては「①サービス量の確保」「②適正サービスへの繋ぎ」「③公的サービスの補完」を行うこととなっていると考えられますが、これらは相互に関連しなければなりません。

つまり、「①サービス量の確保」は概ね公的な取組みにより達成され、「②適正サービスへの繋ぎ」は、地域における民生委員・児童委員やボランティアによる活動（共助）が重要です。また、「③公的サービスの補完」は、まさしく公的活動で補完できない自助・共助、つまり、地域活動により達成されなければなりません。

すなわち、公的サービス、つまり、サービスの量の確保に関しては、介護保険事業計画や障がい者プランにより、既に位置づけがなされており、また、相談窓口の設置やボランティアの育成など、「②適正サービスへの繋ぎ」部分中、公的取組に関するものは同じく行政計画に位置づけがあるということを踏まえると、地域福祉計画にはこれら行政計画に記載のない、主にボランティアや住民が主体となつて行なう「②適正サービスへの繋ぎ」や「③公的サービスの補完」に関する取組みを、地域福祉計画の活動領域として捉え、規定していくことが適当であると考えられます。

図 3



《市の施策全体から見た領域》

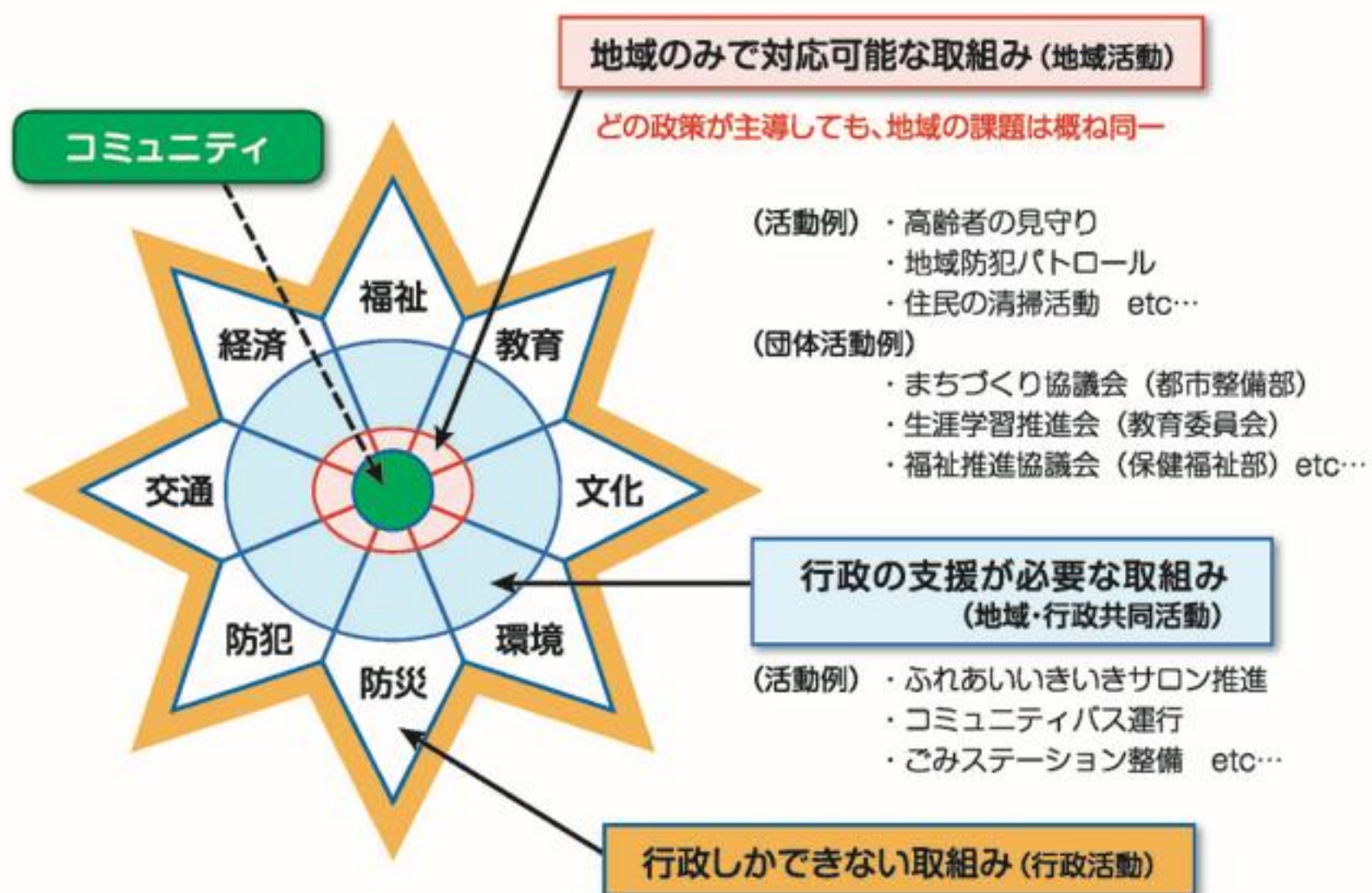
次に、市の施策全体から見た地域福祉の活動領域について、整理を行います。

しばしば、地域福祉と地域自治の概念が混同し、また、地域においても町内会等、いくつもの地域団体が複層して存在していることなどから、地域における取り組みの実態や、行政政策としての地域の位置付けに関する認識が錯綜し、地域と行政との関係性に対する意識の共有が十分に図られないことがあります。

ここでは、行政施策と地域との関係、あるいは地域(コミュニティ)政策と地域福祉との関係を明らかにし、地域(コミュニティ)政策全体の中での地域福祉の領域を確認します。

地域コミュニティの活動領域とその要素

図 4



地域の中で行われる活動は、強引にどこかに区分しようと思えば、行政政策のうちいずれかに分類することができます。例えば、ごみ出しであれば「環境」、子どもの見守りであれば「教育」や「防犯」、周辺部の移動については「交通」、地域における趣味の共有(生涯学習)であれば「教育」、地域の祭り等(伝統芸能の保護)は「文化振興」、地元生産物の地元消費であれば「産業・経済」などといった具合です。つまり、行政のどの分野においても、地域で実施できる(していただきたい)ものがそれぞれ存在するという事です。(例えば、地域防災、地域環境、地域教育、地域交通、地域福祉など)

次に、これらを現実に、地域自らの力で実施していこうとしたと仮定します。

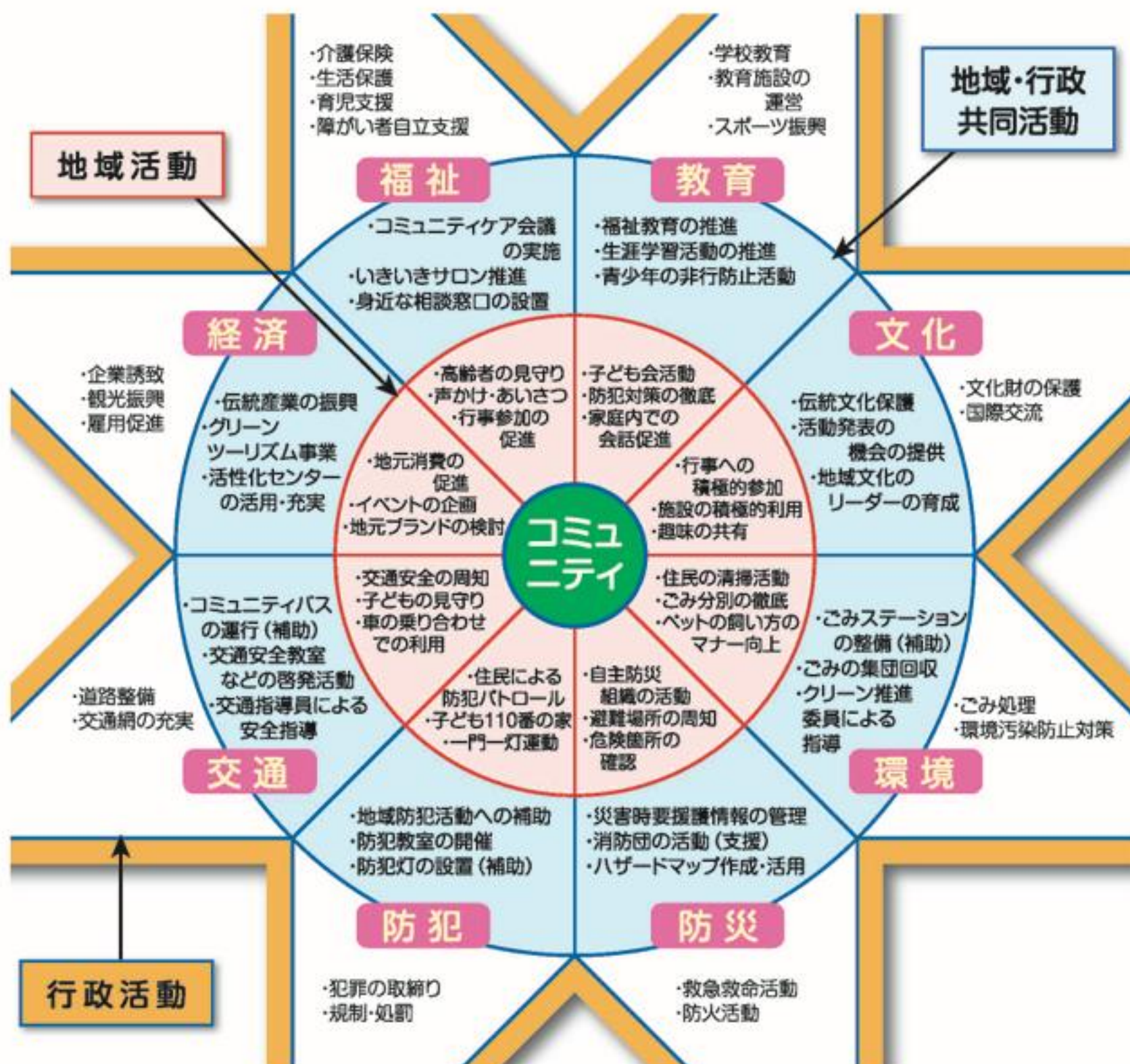
この場合、必ず、地域での話し合いの場、合意形成の場、意識醸成の場、いわゆるコミュニティが必要となります。(図の「コミュニティ」部分)

そして、地域で話し合いの場がもたれ、それぞれの地域課題を考えたとき、例えば高齢者への声かけや子どもの見守り、地域の清掃活動など、まず「地域自らの力だけでできること」が出てきます。(図の「地域活動」部分)

さらに、例えばごみステーションの整備やコミュニティバスの運行など「一定の行政の力を借りれば地域でできること」が(図の「地域・行政共同活動」部分)、その外側は、例えば国民健康保険の運営や企業誘致、道路や橋梁等インフラ整備など、行政でしかできない部分です。このように、行政と地域との関係を、規模や専門性で分類することができます。

つまり、行政と地域との関係は、「政策的性質」と「規模や専門性」によって分類することができるということです。以下に、これらに具体的な活動の例示を取り入れ、政策的性質、規模・専門性ごとに区分します。

(※例示) 各分野における地域活動に関わる取り組みの分布

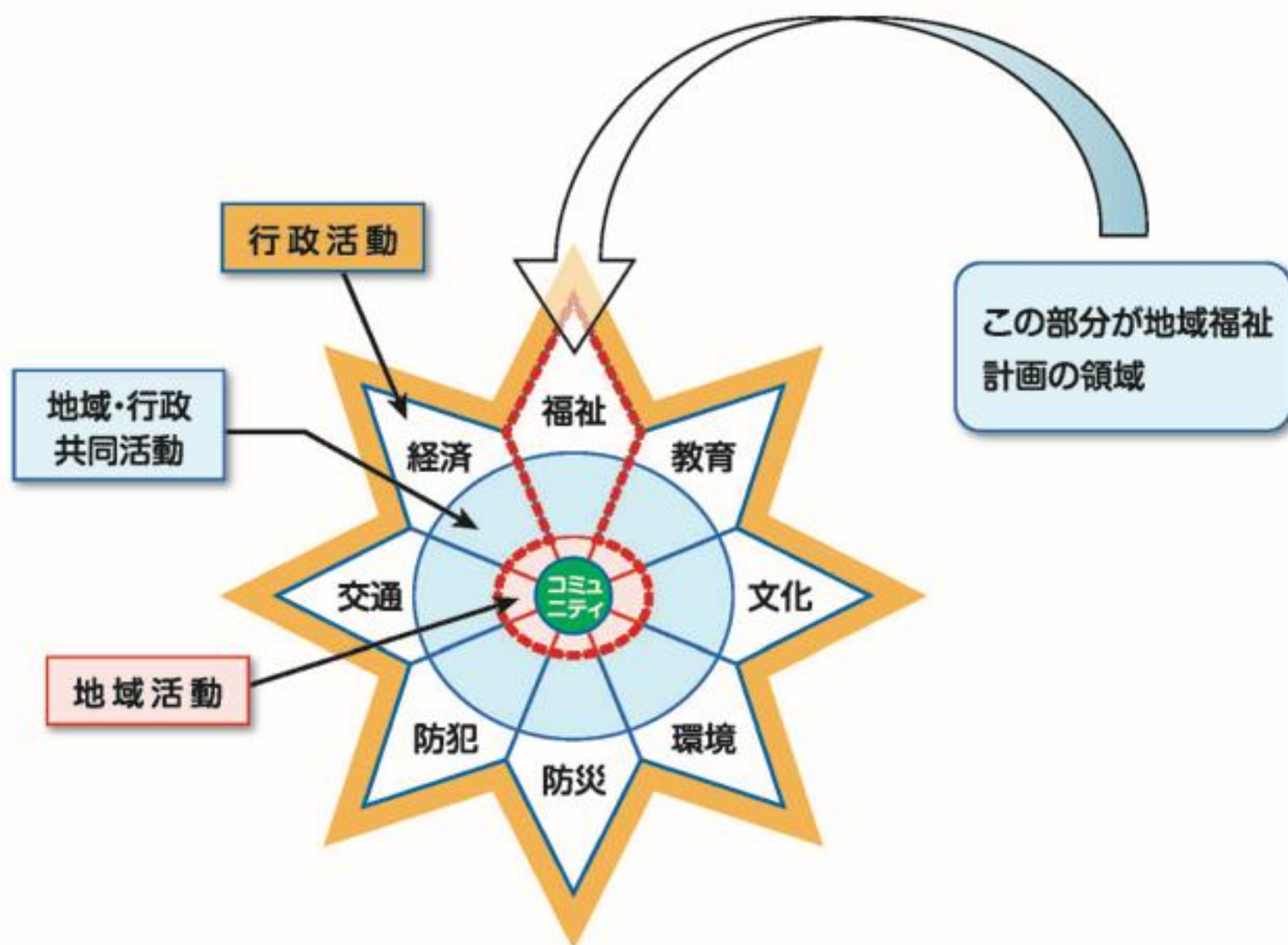


第1期の地域福祉計画においては、「お茶の間トーク」という住民座談会を通じて、前ページ図の中心部(コミュニティ)を形成し、地域でできることを話し合っていました。この時、地域住民の皆さんにおかれては、政策的区分などは当然に概念として捉えないわけで、その内容は横断的な課題となり、したがって、福祉の範囲を超えた全般的課題が地域ごとに整理され、これが、第1期計画の各地区の地域福祉活動計画となっています。

地域は政策区分に関わらず、横断的に存在しているものですから、恐らく、行政のどの分野が入っていても、同じような結果になったと考えられます。

しかし、その外側にある部分は一定の行政的専門性を有する部分ですから、他の分野の施策を、異なる施策の行政計画に盛り込むことはできません。

つまり、地域福祉計画は、前段で整理した通り、社会福祉法に基づく行政計画、つまり「福祉」の分野の計画ということであり、且つ、行政と住民との関係は、地域自らが主体となって行う各地区地域福祉活動計画である「地域活動」部分と、一定の支援を受けて地域(福祉推進協議会等)が行う「地域・行政共同活動」部分、行政や社協が専門的に行う「行政活動」部分という概念で構成される計画であるべきであるということが言えます。



2. 地域福祉計画の性格（個別法に基づく個別計画との関連）

前項で整理したとおり、地域福祉は、主に、社会福祉法に規定のある個別の法律（老人福祉法など）や、これに類する法律（介護保険法など）に基づいて提供される公的サービスと、地域住民の主体的活動とが相まって、公的サービスの隙間を補完し、自主自立の福祉社会を形成しようとするものであり、当該公的サービスは地域福祉の範囲に含まれるものと位置づけられます。つまり、当該公的サービスを提供するにあたって策定されている計画は、地域福祉計画の一部として位置づけられるということになります。

本市においては、高齢者、障がい者、児童、母子について、それぞれ次のとおり計画を策定し、これに従い事業を行っていますので、この部分については、既に地域福祉計画を策定し、実践していると言えます。

- 佐世保市老人福祉計画・介護保険事業計画
- 佐世保市障がい者プラン・障がい福祉計画
- 次世代育成支援佐世保市行動計画

第2章で具体化しますが、これらの計画は地域福祉計画の一部として捉えられますので、本計画においては、これらの計画の内容を踏まえた上で、当該個別計画に記載がなく、なお必要となる部分について、その取組みを規定していくこととします。

3. 地域福祉計画と地域福祉活動計画

先に述べたとおり、地域福祉計画は社会福祉法に基づく行政計画ではありますが、同じく社会福祉法に基づき「地域福祉の推進主体」と位置づけられた社会福祉協議会においては、従来から、地域福祉に関する行動を規定する「地域福祉活動計画」を策定することとしています。

全国社会福祉協議会においては、地域福祉活動計画を次のように定義しています。

- 地域福祉活動計画とは、「社会福祉協議会が呼びかけて、住民、地域において社会福祉に関する活動を行う者、社会福祉を目的とする事業（福祉サービス）を経営する者が相互協力して策定する地域福祉の推進を目的とした民間の活動・行動計画である。
- 具体的には、「住民のニーズ*を明らかにし、これを解決するために専門機関や専門職、多様な福祉サービスや福祉活動を行う団体が役割分担を行いながら、住民の創意工夫による自発的な活動や福祉サービス利用者の社会参加などを促進するため

の諸活動」「住民の福祉問題に対する理解促進の活動や参加を促進する諸活動」「住民の様々な要望や願いを実現するための福祉のまちづくりに向けたソーシャルアクション機能」まで含んだものと考えられる。

このように、その目的からすると市町村地域福祉計画と何ら変わるところがありませんが、性質的には、「社会福祉協議会の具体的な活動・行動を規定するものであること」、「社会福祉協議会を中心とした民間の計画であること」について、市町村地域福祉計画から踏み込んだ形で整理されることとなっています。

市町村地域福祉計画は、地域福祉の全体像から、他の個別法に基づく活動で補完されない部分をあぶりだし、地域福祉を実現していくために必要な活動領域や推進体制(主体)を明確にすると同時に、行政として行うべき基盤的役割を規定することが目的です。

一方で、社会福祉協議会の地域福祉活動計画は、地域福祉の本体とも言える「住民、地域において社会福祉に関する活動を行う者、社会福祉を目的とする事業(福祉サービス)を経営する者が相互協力して行う地域福祉の推進」活動そのものを規定することが目的です。

つまり、前者が市、後者が社会福祉協議会という整理の中で、一体的に構築していかなければならないものということが言えます。

このことから、本市においては、市と社会福祉協議会が一体となり、市の「市町村地域福祉計画」と社会福祉協議会の「地域福祉活動計画」とを一体のものとして策定することとします。



第3節 地域福祉推進にあたっての基本的な視点

我が国は少子高齢化、地縁・血縁社会の崩壊、個人情報保護法によるプライバシー保護の厳格化、相互扶助機能の希薄化、また長引く不況において団塊の世代の退職・雇用減少といった要因が相まって、高齢者や障がい者、単身者はますます孤立しやすい社会へと急速に移行しています。さらに孤立死や自殺、引きこもりなどの社会的孤立の問題、経済的困窮や低所得の問題、虐待や悪質商法などの権利擁護の問題など、地域における生活課題は深刻化しています。

誰もが安心して暮らすことのできる福祉のまちづくりを使命とする市や社協には、こうした今日的な福祉の課題を受け止め、その解決に向けた取り組みを図ることが強く求められています。

第2節で整理されたとおり、政策目的や事業目的については、一定の整理を行いました。具体的にこれらを達成するためには、単に関係機関や住民団体等に対して連携を促す、或いは関係団体に対して考え方や気持ちを伝えるだけでは、具体的な進展を図ることは困難です。

地域福祉の実現に必要な「手法」と「対象」については、ある程度、焦点化しておく必要があります。

まず、ソーシャルワーク*の基本がケースワーク*(対人援助)であることは異論のないところであり、地域福祉の実践においても、元気でやる気のある方だけが参加する地域づくりではなく、地域において排除、又は孤立する可能性のある個人を守り(援助し)、さらには、これらの個人を自立させ、又は活動に参加させることで、地域福祉は実現されていくべきものと考えられます。そして、これらは地域の主体的意思に基づいて行われることを地域福祉は求めており、地域全体の主体的活動を最終的な目標としつつも、そこに至るまでに必要となる個人或いは地域に対する支援について、計画的に実施していくことが重要です。

本市の第1期地域福祉計画においては、地域福祉の最終段階である地域における主体的住民活動を「各地区地域福祉活動計画」として取りまとめており、この活動の充実を最終目標として置くという考え方は継承しますが、第2期計画においては、ここに至るまでの支援について、大きく、「個人への支援(自立支援を促すための取組み)」、「小地域組織化への支援(相互扶助を促すための取組み)」、「地域福祉活動(地域の主体的活動を実践する取組み)」の3つに区分した上で、計画的に実施していくこととします。

1. 自立支援を促すための取組み（個別支援）

個別的な支援については、地域に存在する顕在的あるいは潜在的な地域住民の生活上の福祉ニーズを把握し、そのニーズに基づき困難な課題、問題をもった個人や家族に対し、主体的に生活できるように個別に支援、援助していくケースワークという個別援助技術を用いて自立支援を促すことが必要です。

また、特定の支援者だけでは解決し得ない課題については、専門職や地域住民が、生活環境や社会環境の問題因子を分析、評価し、フォーマル・インフォーマルのケアを組み合わせ、多元的な連帯の中で解決を図っていくことが必要になります。

このように、個々人に着目し自立を促していく取組みをひとつの視点として捉え、計画の中で具体的な活動内容を明らかにしていくこととします。

2. 相互扶助を促すための取組み（小地域支援）

個人の自立が促進されても、地域社会で孤立しては福祉の実現は図れません。一方で、このような個別のケアが必要な方々が、一足飛びに精力的に活動する地域住民と同じ立場で、地域活動に参加することは現実的ではなく、より小さな区域での支え合いや見守りが必要です。

また、小さな区域であるからこそ可能となる、ボランティア精神に基づく自主的活動というものも存在します。小地域における対象者同士のつながり、或いは、対象者とそれを支える人とのつながりは、地域福祉の人的基盤として、極めて重要な役割を果たします。

このように、小地域における住民相互間の繋がりを構築、維持する、いわゆる相互扶助を促す取組みをひとつの視点として捉え、計画の中で具体的な活動内容を明らかにしていくこととします。

3. 地域の主体的活動を実践する取組み（地域福祉活動）

個人の自立が促進され、小地域によるネットワーク化が図られると、最終的には、地域福祉の最終段階である地域における主体的な住民活動の実践、つまり「各地区地域福祉活動計画」の実現に繋がっていきます。個人の自立支援から小地域の組織化、そして地域全体の主体的活動が繋がることにより、地域福祉に関する一つのラインが成立します。この一筋のラインを大きく育んでいくことが重要で、これらを一体的に推進していく地域組織の構築や役割の整理が必要となってきます。

このような、各地域における住民の主体的活動を実践するための取組みをひとつの視点として捉え、計画の中で具体的な活動内容を明らかにしていくこととします。

