

地域福祉の展開に向けて

〔小委員会報告〕

平成7年9月25日

中央社会福祉審議会地域福祉等門分科会小委員会

I. 地域福祉をめぐる動向

(1) 地域福祉・在宅福祉の進展と社会福祉協議会をとりまく状況

1980年代末以降、わが国の社会福祉は大きな転期を迎えている。その動向について俯瞰してみると、まず、平成元年（1989年）3月に福祉関係三審議会合同企画分科会から出された「今後の社会福祉のあり方について（意見具申）」をあげることができる。そこでは、これからの社会福祉の展開にあたって市町村の役割が重視されるとともに、在宅福祉の充実や福祉と保健・医療の連携強化、またボランティア活動の充実と体制の整備などが重要な課題として位置づけられた。

そして、その具体化として平成元年（1989年）12月に「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールド・プラン）」が策定され、ホームヘルプサービス、デイサービス、ショートステイなどの在宅施策や施設施策の充実、また在宅介護支援センター等の設置などが明確にされた。

また、先の意見具申をふまえ、社会福祉協議会、共同募金を含む今後の地域福祉のあり方を検討してきた中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会では、平成2年（1990年）1月に「地域における民間福祉活動の推進について（中間報告）」において、都道府県社会福祉協議会にあっては、民間で福祉活動を行う者を支援する事業の実施。また市町村社会福祉協議会にあっては、地域において民間の自主的な福祉

活動の推進の中核となり、ボランティア活動等住民の参加する地域福祉活動を実施し、またこれらの活動を行うものを振興、助成することを積極的に行うものとして位置づけるべきであること。さらに、市町村からの在宅福祉サービス等の受託については、地域における福祉サービスの実施主体として、地域住民の福祉の向上に貢献する観点から積極的に対応することが必要である。との報告をとりまとめた。

平成2年（1990年）6月には、住民に最も身近な市町村で、在宅福祉サービスと施設福祉サービスがきめ細かく一元的かつ計画的に提供される体制の整備をすすめる観点から、老人福祉法や社会福祉事業法など社会福祉関係8法の改正が行われ、社会福祉協議会の事業として「社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業」ならびに「社会福祉を目的とする事業を企画し、及び実施するよう努めなければならない」という事項が追加され、さらに平成4年（1992年）6月の社会福祉事業法の改正においても、社会福祉協議会の事業として「社会福祉活動への住民の参加のための援助」が追加された。

そして平成5年（1993年）5月には「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」（厚生省告示第117号）が出され、また同年7月には中央社会福祉審議会地域専門分科会において「ボランティア活動の中長期的な振興方策について（意見具申）」をとりまとめるなど、社会福祉協議会・ボランティアをめぐる状況も

大きく変化してきた。

このように制度的・施策的發展を背景とした地域福祉・在宅福祉の進展の中で、具体的な福祉サービス・事業の実施やボランティア活動に対する支援促進など、地域福祉推進の要としての社会福祉協議会の役割・期待が高まっている。

(2) 地域福祉に関わる事業・活動の動向

これらの動きと前後して、ここ数年、地域社会における事業や活動が大きく拡大してきている。まず、社会福祉協議会の地域福祉・在宅福祉にかかわる事業・活動に目を向けてみると、公的在宅福祉サービスの受託では、ホームヘルプ事業の実施社協が平成2年度の56.9%から平成4年度には66.6%へと増加し、デイサービス事業の実施社協も平成2年度の6.2%から平成4年度には15.9%へと増加してきている。また、社協実施の食事サービスについては平成元年度に2,009社協で2,406千食の食事の提供を行っていたものが、平成4年度には2,432社協で3,870千食の食事の提供へと拡大するとともに、入浴サービスについても平成元年度に1,524社協で298千回の入浴の提供を行っていたものが、平成4年度には1,548社協で403千回の入浴を提供するまでに拡大している。

次に、地域のボランティア活動について目を向けて見ると、その関心の高まりとともにその参加層も大きく拡大し、とくに昭和50年代後半からボランティア活動の新しい形態の一つとして生まれた住民参加型在宅福祉サービスの活動団体数の伸びが顕著となっている。加えて、福祉教育の拡大をはじめ、生協、農協、企業、労働組合などによる福祉活動なども活発化してきており、国民各層の参加による活動が活性化してきている。さらにこうした参加層の拡大と同時に、ボランティア活動への参加意識も拡大

しており、今日では6割近い人びとが活動意欲を持つまでに至っている。

このように、地域社会における各種事業や活動の拡大が、近年の大きな特徴である。

(3) 「ふれあいのまちづくり事業」と社会福祉協議会

ところで、先の平成2年(1990年)6月の社会福祉事業法の改正において、基本理念(第3条)と地域等への配慮(第3条の2)という条文が明記された。これは言うなれば、地域社会という場において、福祉、医療、保健などの諸サービスを有機的・総合的に提供していくことが重要であることを示すとともに、その内容が地域の実態に即したものであり、かつその実施にあたって住民の協力等が不可欠であることを示したものであると言えよう。

こうした社会福祉の地域への指向、さらには地域での各種活動の高まりという状況を背景に、平成3年度から「ふれあいのまちづくり事業」が開始され、この実施主体は市区町村社会福祉協議会とされたわけであるが、この「ふれあいのまちづくり事業」は、相談体制の強化によって、顕在化された問題を具体的に解決していく。そしてその解決にあたってさまざまなサービスや資源、あるいは援助の仕組みをつなげていく。また、生活支援事業や小地域福祉ネットワーク事業をとおして日常的な地域レベルでの支援機能を高める。そして必要な場合にはサービスや活動の開発を行うという「相談と援助の一体化」と「活動の総合化」をめざした事業であり、地域福祉の形成にとって欠くことのできないものであるとともに、社会福祉協議会にとってはその真価を問われる事業であるとも言えよう。

2. ふれあいのまちづくり事業の成果

ところで厚生省では、平成6年8月～9月にかけて、平成3年度から「ふれあいのまちづくり事業」のうちA型事業を実施している84か所の市区町村社会福祉協議会ならびに当該の市区町村行政に対し、この間の事業実績やその成果等の状況についての調査を行った(なお、実施状況調査の詳細については

「ふれあいのまちづくり事業の成果について - ふれあいのまちづくり事業実施状況表の結果より」平成7年2月17日、厚生省社会・援護局地域福祉課)。そこから現れた全体的な事業成果を示すとすれば、以下のような点をあげることができる。

相談・援助の拡大

相談と援助の一体化

常設相談の場が設置されたことにより、相談体制が強化されるとともに、地域福祉活動コーディネーターの配置によって適切な援助体制が確立され、福祉、保健、医療にわたる総合的なサービスの提供が可能となっている。

総合的な対応の向上

また、住民の抱える問題そのものが多様化・複合化する中で、問題を分野ごとに細分化することなく、総合的に受けとめ、その対応を行っていくという機能が高まってきた。

専門的な問題解決の向上

さらに、相談に各種の専門家が加わることにより、福祉、保健、医療にわたる専門的な相談に関する解決機能も高まっている。

ニーズの把握・サービスの掘り起こし

在宅福祉を展開していくうえで不可欠な課題は、必要なサービスがニーズ発生の際に的確に届いていくかどうかということである。本事業をとおしてニーズの掘り起こしがなされ、サービスの利用促進・拡大へとつながっている。

柔軟なサービスの提供

またその時、公的サービスはもとより、社協が運営しているサービスやボランティア活動などによる対応など、多面的で柔軟なサービスの提供が行われている。

生活支援の拡大

在宅生活維持の取り組みの推進

この事業をとおして、退院・退所後の生活支援や本人の在宅生活希望を維持する実践が拡大していることは注目に値する。仮に、本事業による支援の態勢がなければ在宅での生活を維持していくことが不可能となるなど、在宅生活を維持・支援していくうえでこの事業が果たしている役割は大きい。

サービスの開発・拡大

サービスの開発や拡大に取り組む

必要なサービスや援助の仕組みがその地域にない場合、その開発を行ったり（例えば、住民参加型在宅福祉サービスを創設したり、移送サービスを創設したり等）、拡大を図ったり（例えば、食事サービスの実施回数を増やしたり、対象を拡大したり等）ということをとおして、二

ーズへの対応を図っていく実践が行われている。ネットワークの拡大

安心感の形成と孤独感の解消

小地域ネットワーク活動に見られる見守りと援助の体制の拡大によって、ともすると地域から孤立しがちな当事者（高齢者や障害者世帯、単親世帯など）の孤独感の解消を図るとともに、それらの人びとに対して、いつでも、必要な時に手助けしてもらえという安心感の形成を醸成している。

問題への迅速な対応と問題の拡大・深刻化の予防

また、こうした近隣のネットワークや見守システムによって、ニーズが迅速にキャッチされるとともに、問題が深刻化する、あるいは複雑化・拡大化する前に対応することが可能となっている。

当事者の組織化の拡大

地域の各種の懇談会の中から一人暮らし老人、介護者、障害者、父子家庭などの組織化が図られ、仲間づくりや自助活動が行われるなど、当事者の活動も広がってきている。

地域関係者のネットワークの拡大

また、地域でのさまざまな活動を展開するうえで、地区社協、地区民協、町内会、福祉委員、老人クラブ、婦人会、公転館、企業、農協、生協といった地域の関係者との協働活動、ネットワークが広がってきている。

住民参加の拡大

住民の意識の高揚と参加の拡大

また、地域住民の福祉に対する理解の促進と具体的な活動（例えば、ネットワーク活動や各種のボランティア活動等）への参加がすすんでおり、自らの住む地域の問題解決に、自らが取り組むという意識と活動の具体化が拡大している。それはこの「ふれあいのまちづくり事業」を住民自身が応援していこうという姿勢でもあり、そのことは事業実施社協におけるボランティア数が他の地域と比べ、格段の量を示していることからわかる。

施設機能の拡大

施設の地域福祉活動の促進

福祉施設地域福祉活動啓発事業をとおして、

施設が地域に密着した存在となっている。施設に対する住民の理解はもちろん、施設機能も各種の在宅福祉サービスや地域活動の実施をとおして、拡大が図られている。またそのことによって、施設が地域に開かれるとともに、ボランティア参加層の拡大など施設における地域福祉活動の前進へとつながっている。

行政、関係機関・団体等との連携の拡大
連携・調整機能の促進

具体的なサービス提供や調整をとおして当該行政や関係機関・団体等との連携が強化され、サービス提供にあたっての日常的な連携・調整機能が促進されている。

社協機能の強化・活性化の拡大
社協力量の向上

住民が相談・援助は「まず社協へ」という意識を持つようになった。社協の信頼度が増した。ということが多くの地域から報告されている。本事業の実施をとおして、住民が社協と関連を持つようになる、社協に出向く場面が多くなる中で、社協機能そのものが強化されてきている（問題対応能力の強化や事業の拡大等）。そのことがまた地域福祉活動コーディネーターを中心とした職員の資質向上にもつながっている。

などの諸点を指摘することができる。

また、この調査報告以外に、本小委員会では4地域（東京都秋川市、新潟県新発田市、山梨県富士吉田市、兵庫県伊丹市）から事業実施の状況についての報告を聞く機会を持ったが、どの地域も相談・援助活動の充実、小地域でのネットワーク活動の促進、新たなサービス・活動の開発などが、専任の地域福祉活動コーディネーターの配置によって大きくすすんでいる実態が明らかとなった。なお各地の状況を要約すれば、概ね以下のとおりである。

秋川市社協では市内43地区の小地域ネットワーク推進組織の形成と各種在宅福祉サービスの実施、また熟年男性の活動の活発化や一人暮らし老人の組織化、介護者の組織化がすすんだ。さらに小地域を基盤とした住民参加による「いきいきふれあいサロン」が展開されようとしており、秋川市における地域福祉事業・活動の方向性が「ふれあいのまちづくり事業」をとおして明確になりつつある。

新発田市社協では小地域ネットワーク活動やコミ

ュニティ組織づくりが活性化するとともに、ホームヘルプサービスやデイサービスセンター、在宅介護支援センター等の受託をとおして社協事業の拡大がすすんだ。

富士吉田市社協では「ふれあいのまちづくり事業」指定後、ふれあい福祉相談センターを軸にホームヘルプサービスや食事サービス、訪問入浴サービス、移送サービス等が拡大あるいは開始されるとともに、デイサービスセンター、在宅介護支援センター等の受託など事業の拡大が短期間のうちに図られ、「ふれあいのまちづくり」を基調にした社協事業の展開が行われている。また、支部社協ごとにボランティアスクールを開催し、終了後には推進員が中心となって、介護教室やリフォーム活動、ふれあい活動、いきいきサロンなどの活動を地区社協が主体となって展開され、そうした中でボランティア活動の活発化や支援ネットワークの活動体制が強化された。

伊丹市社協では、行政・社協・公社・事業団がそれぞれ福祉事業に関わる状況の中で、社協としては、「ふれあいのまちづくり事業」をとおして各種モデル事業（ふれ愛交流事業、地域おもちゃライブラリー、地域共同ケア（ミニ・デイ）事業）を小地域を基盤に、住民の参加・協力のもと全地区で実施することによって、今後の社協のあり様を方向づけている。また、先の阪神・淡路大震災で被災した伊丹市では見守り員、福祉委員、民生委員等の参加による小地域ネットワーク活動が高齢者等の安否確認とニーズ把握に大きな威力を発揮した。

等々の状況が報告された。平成3年度指定か所のほとんどが市部であることもあり、大都市部、中都市部、町村部といった地域特性による事業展開上の特徴を際立たせることは難しいが、援助につなげる相談や小地域の組織化を図る中から、住民の参加による事業・活動を展開していく手法などは、これからの地域福祉の展開を検討する上からも重要な点である。

これまでの社協活動は、問題の個別性に着目してその解決まで支援・対応するという系統的な働きかけが十分ではなかったという側面も指摘されたが、この事業をとおして、とりわけ地域福祉活動コーディネーターの配置と活動をとおして「問題の解決を図る」視点が確立されるとともに、一人ひとりの生活を小地域を基盤に、多くの住民の参加によって、

支えていくという視点も確立され、福祉コミュニティの形成へとつながる活動を可能にしている。

このことはまさに、「ふれあいのまちづくり事業」によって提供された地域福祉活動コーディネーター

という「人」、ふれあい福祉センターという「場」、福祉サービスの開発や支援ネットワーク、施設地域福祉活動という「事業」が、それぞれ相まうことによって成しえた成果であると言える。

3. 今後の地域福祉事業活動の展開に向けて

(1) 今後の地域福祉の展開について

「ふれあいのまちづくり事業」は個々の実施地域での成果にとどまることなく、これからの地域福祉を展開するにあたって、全ての地域で共通して実践されるべき普遍的な事業と活動のあり方をも明らかにすることができたが、本小委員会では、その内容を以下の4点に整理した。

相談・援助活動の推進

第1は相談・援助活動の推進ということである。これまでのように「相談」が「相談場面」のみで完結されることなく、問題を総合的に受け止め、個々のニーズの解決に向け具体的な対応を行っていくという取り組みである。

そのためには先ず、地域社会の中に問題発見のシステムをさまざまな形で用意する必要がある。

「ふれあいのまちづくり事業」の中では、各種の専門相談の実施はもちろんのこと、電話や移動・訪問などによる相談の実施、また福祉機器の常設展示などを通して、より広がりのある相談を行っている例や各種のニーズ調査や住民懇談会、学習会、また福祉（推進）委員などの活動を通して地域の問題を把握している例などが見られた。こうした多面的な問題発見システムの導入によって、地域の問題を「待っている」のではなく、掘り起こしたり、発見したりすることを可能としている。

次に、こうした発見されたニーズを具体的な援助・サービスへとつなげていく仕組みと手法が求められる。一般に「ケース（ケア）マネジメント」と呼ばれる手法……ニーズの発見、ニーズのアセスメント、ケア計画の策定、計画の実施、モニタリング……が「ふれあいのまちづくり事業」の援助活動においても定着しつつあるが、複合化したニーズを地域社会の中で継続して援助する、

また在宅での生活を支援していくことを可能にするためにも、関係機関との協働や調整にもとづくケース（ケア）マネジメントの手法を援助活動の重要な方法として位置づけ、適切なサービスを継続的に確保していくことが必要である。

また、相談・援助活動を展開するうえで必要な資源やサービスの開発を行っていくことも重要である。「社会資源リスト」の作成や各種の社会福祉情報の提供にとどまることなく、多くの地域で新たな資源やサービスの開発が行われてきているが、地域の実情とニーズに応じた各種のサービスの開発を行っていく必要がある。

小地域ネットワーク活動の推進

第2は小地域ネットワーク活動の推進ということである。「ふれあいのまちづくり事業」を通じて、近隣社会における見守りと助け合いの小地域ネットワーク活動が大きく進展した。小地域ネットワーク活動は、高齢者や障害者などその対象となる人びとや世帯などの社会からの孤立を防ぐとともに、問題や課題を早期に発見し、それへの迅速な対応が可能となるばかりでなく、安心感の醸成へともつながる、など多くの効果が期待される。その一方で、小地域ネットワーク活動には近隣住民の参加と協力が不可欠であり、住民の福祉活動への参加を具現化するものとしても極めて有効な取り組みともなっている。

震災などの災害時には高齢者、障害者などの安否確認や生活支援に大きな役割を果たすなど、平時・災害時双方における「見守り」の体制として小地域ネットワーク活動が重要なものとして指摘されているが、「参加」の観点からも、小地域ネットワーク活動を一層推進していく必要がある。

小地域を基盤にした住民の参加による事業・活動の推進

第3は小地域を基盤にした住民の参加による事業・活動の推進ということである。ニーズにもとづいたサービスの開発ということを述べたが、これからの地域福祉の展開していくうえで、とりわけ、小地域レベルにおける住民参加による事業・活動の展開が期待される。

「ふれあいのまちづくり事業」の実施地域においても、地区社協や小地域を単位としたミニデイサービス事業や各種の交流活動が実施され、それらは住民の参加による身近な事業・活動として成果をあげつつあるが、今後は、例えば、地域の高齢者の方々が気軽に集える場づくりや授産施設を利用している障害者が夕方、ちょっと集まって食事をして話のできるような場づくり、また精神障害者の人たちの生活を地域でサポートし、助言できるような、言うなれば、健常者も障害者も共に地域をたがやす身近な仲間づくり・福祉の意識づくりを意図的に取り組んでいく必要がある。

小地域を基盤とした事業・活動を住民の参加によって推進していくことによって、誰もが安心して暮らすことのできる福祉コミュニティの実現も可能となる。

福祉コミュニティを支える各種団体の相互・協働活動の推進

第4は福祉コミュニティを支える各種団体の相互・協働活動の推進ということである。地域社会の中には地域活動に関わるさまざまな組織・団体が存在する。それは地区社協、地区民協、社会福祉施設、町内会・自治会、老人クラブ、婦人会、公民館等といった組織・団体であり、また近年は生協、農協、企業、労働組合等といった組織・団体も地域での活動に活発に取り組んでいる。

これらの組織・団体との相互・協働活動が「ふれあいのまちづくり事業」を通じて広がってきているが、福祉コミュニティを支え、さまざまな領域から地域活動を展開しているこれら組織・団体とのネットワークや連絡組織づくりなどを一層推進していく必要がある。

本小委員会では、今後、地域社会において共通して実践されるべき普遍的な事業と活動のあり方について以上のように整理したが、それは地域社

会における問題発見システムの構築であり、具体的な援助活動の展開であり、資源・サービスの開発であり、小地域ネットワーク活動の推進であり、仲間づくりの活動展開であり、地域活動組織・団体のネットワーク化である、という一連の“流れ”として位置づけることができる。

なお、これらの生活を推進していくうえで、その活動を支える地域福祉活動コーディネーターの配置が重要であり、その人的条件の整備や共同募金や地域福祉基金などの財源の支援のあり方については、今後、その検討が必要である。

(2) 今後の「ふれあいのまちづくり事業」の展開について

このように、この間、各地で取り組まれた「ふれあいのまちづくり事業」は、相談・援助の拡大、生活支援の拡大、サービスの開発・拡大、ネットワークの拡大、住民参加の拡大、施設機能の拡大、行政、関係機関・団体等との連携の拡大、社協機能の強化・活性化の拡大などの成果をもたらすと同時に、今後の地域福祉を展開していくうえでの普遍的な手法を明らかにすることができたが、本事業は実施要綱（平成3年9月20日・社庶第206号）にもあるように、「事業実施成果の進展等を評価することとし、事業実施後5年を目安に事業実施を踏まえて見直しを行う。」こととされている。

本小委員会では、これまでの「ふれあいのまちづくり事業」の成果をふまえ、平成8年度以降についても、下記によってその事業が行われるよう提起するものである。

5年目を迎える実施地域の平成8年度以降の取り組みについて

本事業に先行する「ボラントピア事業」においてボランティア活動の基盤や参加条件等の整備が図られ、「ふれあいのまちづくり事業」において相談と援助を軸とした関係機関や社会資源との連携、また地域に即したサービスの開発やネットワークの形成などが図られたが、これら地域で根づいた成果を、それぞれの地域においてさらに発展させていく努力が必要である。

また、継続して取り組む新たな課題（地域特性

にもとづく事業展開の検討や新しい分野の活動など)とその計画等が明確で、かつその成果が期待される地域については、事業内容とその実施期間を精査しつつ、事業の継続展開を行い、その評価を行う必要がある。

平成8年度以降の新規指定について

未だ未実施の地域については、「ふれあいのまちづくり事業」の手法とその実践を広く普及する意味から、本事業のモデル的展開が図られるよう新規指定の拡大を行う必要がある。

中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会
小委員会委員名簿

(敬称略・50音順)

- 座長 山崎英美子(明治学院大学教授)
委員 京極高宣(日本社会事業大学学長)
" 土井康晴(生活福祉研究機構専務理事)
" 村田幸子(日本放送協会解説委員)
" 和田敏明(全国社会福祉協議会地域福祉部長)