

第31回市町村職員を 対象とするセミナー資料

(市町村厚生労働行政交流研修事業)

平成15年6月19日(木)

厚生労働省

講演資料

日本社会事業大学 教授 大橋 謙策 氏

『地域福祉の推進と地域福祉計画策定方法』

日本社会事業大学・大橋 謙策

(はじめに)

I、戦後社会福祉の変遷と地方分権化及び地域福祉の位置

- ①経済的貧困に対する金銭的給付の時代
- ②家族、地域の介護力、養育力の脆弱化と入所型社会福祉施設の時代
- ③1990年の「社会福祉関係八法改正」と在宅福祉サービス整備の時代
- ④個人の尊厳の保持を旨とした地域自立生活支援を推進する地域福祉の時代

II、地域福祉の考え方と推進における課題

- ①在宅福祉サービスの整備と施設福祉サービスとの一元化——社会福祉法人経営の多機能化と社会福祉法人協議会設置の必要性
- ②“地域”のとらえ方と地方分権化における市町村を基盤とした重層的圏域
- ③ニードオリエンテッドに伴うケアマネジメントシステムの必要性——ADL、ICIDHを基にした医学モデルからIADL、ICFを基にした生活モデルへの転換（社会福祉法第3条、第5条）
- ④フォーマルケアとインフォーマルケアとの統合化と地域住民の社会福祉意識——地域における福祉教育展開の必要性とソーシャルサポートネットワークとしてのインフォーマルケアの組織化（社会福祉法第4条・ソーシャルインクルージョン）
- ⑤生活の質、自己実現サービスも含めた自立生活支援のあり方と“求めと必要と合意”に基づくケア方針の立案（社会福祉法第3条）
- ⑥福祉サービス利用者の人権（権利擁護）、生きる意欲の喚起（エンパワーメント）及び生活管理能力を継続的に支援するソーシャルワークの必要性
- ⑦世帯全体への支援も考えた異なる職種のチームアプローチの必要性とコミュニティソーシャルワークが展開できるシステムづくり（長野県茅野市の実践）
- ⑧地域コミュニティ型組織と共通関心事アソシエーション型組織の綾織が重要
- ⑨保健、医療、福祉の連携システムの構築（長野県茅野市の実践）

Ⅲ、地域福祉計画に求められる総合性と策定方法

- ①地域福祉計画に求められる10の総合性（東京都目黒区地域福祉計画、1992年）
- ②タスクゴールもさることながら、プロセスゴール、リレーションシップゴールの重要性——行政再編成、「行政の福祉化」、「福祉でまちづくり」の可能性の追求と議員研修及び行政部課長研修（岩手県遠野市、長野県茅野市の実践）
- ③住民参加に言う“住民”の多様性と“参加方法”の多様性（幾つかの事例）
 - （イ）中学生、高校生の参加（長野県茅野市の実践）
 - （ロ）商工会、経済界関係者の参加（長野県茅野市の実践）
 - （ハ）町内会単位の住民座談会（山形県鶴岡市の実践）
 - （ニ）地域福祉座談会参加住民のカード方式での意見表明
 - （ホ）策定委員によるインタビュー調査（埼玉県地域福祉支援計画づくりの実践）
- ④地域福祉計画づくりへの住民の関心喚起の方法
 - （イ）CATVや地元マスコミの活用
 - （ロ）「計画策定だより」の全戸配布（岩手県遠野市の実践）
 - （ハ）計画書のネーミング及びロゴマークとその公募（東京都狛江市、東京都豊島区の実践）

（参考文献）

- ①『地域福祉計画策定の視点と実践——狛江市あいとびあへの挑戦』
（大橋 謙策編著、第一法規、1996年8月）
- ②『地域福祉計画と地域福祉実践』
（大橋謙策、原田正樹編著、万葉舎、2001年9月）
- ③『福祉21ビーンズプランの挑戦——パートナーシップのまちづくりと茅野市地域福祉計画』
（土橋善蔵、鎌田實、大橋謙策共編著、中央法規、2003年2月）

『地域福祉計画策定の意義』

日本社会事業大学・大橋 謙策

- I、地域福祉計画づくりは、住民参加により、住民の社会福祉意識を変え、地域のもつエネルギーを再発見する、住民の生涯学習の機会である。
- II、地域福祉計画づくりは、行政と住民のリレーションシップの変え、行政補助金依存体質、行政陳情・要望型活動スタイルを見直し、行政と住民との新しいパートナーシップを作る機会である。
- III、地域福祉計画づくりは、縦わり行政を見直し、行政再編成を行い、新しい、総合的なサービス提供システムを展開する機会である。
- IV、地域福祉計画づくりは、職員の“縄張り”意識を変え、チームアプローチ、プロジェクト機能の必要性を認識させる機会である。
- V、地域福祉計画づくりは、「行政の福祉化」に気づかせ、ノーマライゼーション、バリアフリーの必要性と重要性を気づかせる機会である。
- VI、地域福祉計画づくりは、「福祉でまちづくり」の可能性を追求する機会であり、商店街の活性化、生活衛生同業組合関係者のビジネスチャンスをもたらす機会である。
- VII、地域福祉計画づくりは、首長、議会議員のまちづくりの哲学を問う機会である。
- VIII、地域福祉計画づくりは、社会福祉協議会、町内会等の地域コミュニティ型組織とNPO等の共通関心事アソシエーション型組織とを綾なすことによるコミュニティを形成しなおす機会である。
- IX、地域福祉計画づくりは、行政の財源のみならず、共同募金の活用等民間財源のあり方を見直し、寄付の文化を醸成する機会である。
- X、地域福祉計画づくりは、社会福祉のあり方のみならず、人間観、生活観を見直し、新しいライフスタイルと福祉文化を創造する機会である。

(参考文献)**「地域福祉計画と地域福祉実践」**

(大橋謙策、原田正樹編著、万葉舎、2001年9月)

2000年の改正社会福祉法で盛り込まれ、施行が2003年4月1日とされた地域福祉計画に関する規定(2003年以降社会福祉法第107条)の内容は、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の参加の促進に関する事項をあげ、それらが一体的に、かつ地域住民やボランティアの参加とその意見を反映させて作成され、公表するものとするとしているだけで、その内実はいまだ十分明らかではない。それは今のところ、2002(平成14)年3月の全国会議で厚生労働省から策定指針案が示され、2002(平成14)年度に策定指針の通知が出される予定とのことである。

しかしながら、今回法定化された内容は、1990年の社会福祉関係8法改正の趣旨を基本とし、その後の障害者計画、エンゼルプラン、精神障害者への取り組み、あるいは先に策定した老人保健福祉計画、介護保険事業計画等を包含した“総合性”を重要視した内容と考えることができるし、考える必要がある。

4. 求められる地域福祉計画の「総合性」

このように、地域福祉計画は、市町村における在宅福祉サービスを軸にした地域福祉という新しい社会福祉のサービスシステムをどう構築するかに関わる計画であり、したがって、地域福祉計画は次のような目的、内容を含んだ“総合性”が問われる計画であるといえることができる。

地域福祉計画は新しい社会福祉のサービスシステムとしての地域福祉に関する計画である以上、それは単に老人保健福祉計画、障害者計

画、エンゼルプラン等の寄せ集めではなく、新しい社会福祉法の理念を踏まえた“総合性”のある計画でなければならない。

その“総合性”には以下のような内容が含まれていることが求められる。

- (イ) 属性分野ごとのモザイク的計画ではなく、属性分野を超えた横断的サービス提供システムを軸にした市町村における地域福祉推進の統合的計画
- (ロ) 在宅福祉サービスと施設福祉サービスを一元的にとらえ、社会福祉サービスを訪問型サービス、通所型サービス、短期入所型サービス、少人数共同居住型サービス(グループホーム)、長期・サービス集約型サービスに分類し、それらが“必要と求め”に応じて、柔軟に利用できるように市町村の社会福祉サービスの全体を考え、整備する計画
- (ハ) 市町村という地域における社会的コストを有効に活用するという視点から、福祉のみならず保健、医療といったソーシャルケアサービスを有機化させ、ケアマネジメントが適切に行われたかを明らかにするためにケアプラン等を随時審議する地域トータルケアシステム会議等を設置させることや「かかりつけ医」制度を基にした病診連携等の医療機関の構造化と医療の地域化ともいえる退院後の在宅生活をスムーズに不安なく迎えられるように退院計画を基にした保健、福祉との連携をシステムとして構築すること等を盛り込んだ医療・保健・福祉の総合化を図る計画
- (ニ) 地域での自立生活を可能ならしめ、かつ社会交流を進め、生きがいのもてるQOL(生活の質)を保障するために、住宅保障、生涯学習、移送サービス等との関連サービス分野も包含した計画
- (ホ) 地域での自立生活を豊かにするためには、行政により制度と

して展開されているフォーマルケアのみならず、近隣住民や家族によるインフォーマルケアが必要であり、その総合化を図るシステムと事業のあり方が包含されている計画

- (ヘ) 介護保険にみられるように、これからは社会福祉の普遍化の一環として社会福祉サービス供給組織の普遍化、多元化が進む。したがって、官（行政）・公・私・民という4つの分類枠組みで、民間の福祉サービス供給、組織の健全な育成も含めて多様な社会福祉サービス供給のあり方が総合的に示されている計画
- (ト) 社会福祉サービスを必要としている人に対して、ニーズをキャッチし、アセスメントし、“必要と求め”に応じてサービスを総合的に提供できるケアマネジメントのシステムとそれをより身近なところで利用できるように、かつ「第3の分権化」とよばれる権限委譲も含めた「在宅福祉サービス地区」システムとケアマネジメントを総合的に展開できる計画
- (チ) 地域での自立生活支援の場合、同居している家族全体への支援を考えて展開されなければならない。児童虐待にみられるように家族全体への支援をカウンセリング的にも、子育て支援の在宅福祉サービスの提供のうえからも、親の自己実現への援助も含めて考えざるを得ない。そのような意味で、家族全体への支援という総合性をもった実践を保障できる計画
- (リ) 社会福祉法の理念は、社会福祉サービス利用者を地域住民として認め、支えていくインクルージョンの考え方に基づいた福祉コミュニティづくりである。そのためには、地域住民の社会福祉意識を豊かに醸成する福祉教育やボランティア活動の推進が必要であり、そのような住民の行動計画も含めた総合性のある計画
- (ヌ) 社会福祉サービスの多元化は規制緩和の動向とも相まって今

後進めざるを得ない。市町村という地域に多様な福祉サービス供給組織が存在する状況の中で、福祉サービス利用者の利益を擁護し、かつ市町村で消費される保健・医療・福祉に関わる社会的コストの合理的支出も考えて、市町村全体の社会福祉サービスの運営管理に関わるソーシャルアドミニストレーションが今後重要になる。社会福祉行政の運営管理がどうあるべきか、福祉サービス供給組織全体の連絡調整のあり方や行政責任のあり方も含めた総合性が問われることになる。

5. 地域福祉計画策定における住民参加の考え方

地域福祉計画が地域自立生活支援を目的として策定される以上、福祉サービス利用者を地域社会を構成する一員として支え、支援できる福祉コミュニティづくりが重要な課題となる。したがって、地域福祉計画は福祉教育やボランティア活動の推進も含めた住民の理解と参加を推進する計画であり、そのためにも住民参加で策定される必要がある。また、住民参加で計画を策定する過程で、地域住民の意識を変え、地域社会の力学を変えていくことも求められる。それと同時に、新しい社会福祉のサービスシステムは行政のみで展開できず、ボランティア団体やNPOとの新しいパートナーシップを構築しつつ、協働することが求められる。それだけに、NPOの位置づけも含めて、どのような過程で住民参加が行われ、計画づくりが行われるかが重要になる。

その際、住民参加という場合の“住民”の考え方とその代表性が問題になる。今日、多くの自治体で住民参加の一形態として、地域福祉計画等の計画策定委員会の委員をある人数枠を設定して公募制を取り入れている。その方式もひとつの新しい考え方である。あるいは、従来と同じように、住民各層の代表として各種団体の会長を任命し、住民代表として位置づけている場合もある。地域福祉計画は、当然のこ

(参考文献)

「地域福祉」(大橋謙策著、放送大学教育振興会、1999年)

ところで、新しい社会福祉サービスとしての地域福祉を展開するにあたっては、当然従来のような救貧的社会福祉観でない、新しい人間観・社会福祉観に基づいたサービスとして提供される必要がある。それは一言でいえば「個人の尊厳と人間性を尊重した社会福祉観」であり、その具現化としての地域自立生活の保障である。その考え方と展開のあり方を示すとすれば、以下のようなことがいえる。(この内容は、筆者が東京都目黒区の「地域福祉計画策定委員会」の委員長として起草し、まとめたものに加筆修正したものである。)

個人の尊厳と人間性を尊重した新しい社会福祉観とサービス提供原理

① 個人の尊厳と人間性の尊重とは、憲法第13条、第25条等の基本的人権の理念を踏まえ、“健やかに生まれ、健やかに育ち、健やかに働き、健やかに老いる”生涯にわたっての“健康で、文化的な生活”が保障されることである。

健康とは、病気にかかっていないことではない。個人的にも、家庭的にもストレスのない肉体的・精神的状態を示すものであり、それはあらゆる施策の基本になるべき課題である。

② 個人の尊厳と人間性の尊重とは、自らの力で、自らの意志の下に、自らの生活を成り立たせることを尊重し、本人の“求めと必要に応じて”サービスを選択でき、かつ必要な援助が総合的に提供されることである。そのために、自立する能力を獲得する機会の保障と意にそぐわないサービスの利用を強制されることがあってはならない。

③ 個人の尊厳と人間性の尊重とは、子どもを含めて、本人の意志表明

権を保障することであり、かかわりの深い政策決定過程への参加権を保障することである。

何らかの事由により、自らの意志を表明できない場合には、社会的に本人の意志を代弁、確認する機構を設置し、その判断を尊重する成年後見制度が必要である。

④ 個人の尊厳と人間性の尊重とは、家族と共に、友人と共に、自らが長らく住んでいた地域において生活できるよう生活環境を醸成することである。

そのことを可能ならしめるケア付住宅等の整備をすすめると同時に、在宅福祉サービスの整備目標と水準は、入所施設で提供しているサービス、条件整備を下回るものであってはならない。

⑤ 個人の尊厳と人間性の尊重とは、社会福祉サービスを利用している人を含めて、あらゆる人が生きがいをもち、自己実現できる機会を作ることである。人間は、豊かに発達する可能性を秘めており、生涯にわたって発達・自己実現できる機会が保障されるべきである。

そのためには、障害者や高齢者等社会福祉サービスを利用している人の社会・経済・文化活動等に参加できる条件整備をすることであり、それらの活動に参加できる意欲を喚起することである。

⑥ 個人の尊厳と人間性の尊重とは、老いも若きも、男も女も、障害をもつ人も、もたない人も、ともに交流し、社会関係を豊かにもち、お互いの存在と人格を尊重できる社会、地域を構築することである。

⑦ 個人の尊厳と人間性の尊重とは、平和の内に生活し、ゆとりある社会の構築を前提とし、“人にやさしく、自然にやさしい”環境づくりを求めている。

“障害者を生み出す最大の原因は戦争である(国際障害者年国連行動計画)”ことを想起し、子どもが健やかに育つ環境を考えた、平和

とゆとりある社会の構築が希求されなければならない。

地域福祉展開の考え方

① 〔全体性の尊重〕

地域において、生活できるように援助するという事は、住民の生活をバラバラにばらして、その個々の部分に対応すればよいということではない。住民の生活を全体的にとらえ、必要なサービスを総合的に提供することが必要である。

今日必要なことは、社会福祉と保健との連携、社会福祉と生涯学習との連携など、タテ割り行政の是正である。また、サービスが全体的に提供されるためのケアマネジメントができる行政組織の構築である。

② 〔地域性の尊重〕

市町村といっても、集落によって地域性は違っており、そこに住んでいる住民の文化、生活様式も一様ではない。できるだけ、住んでいる地域性に見合った活動やサービスが提供できるようにすることが必要である。

そのためにも、市町村全域のサービスのあり方をトータルに考えるだけでなく、市町村を複数の「在宅サービス地区」に分け、その地区ごとに必要なサービスのあり方や提供のあり方について考えることが必要である。

③ 〔身近性の尊重〕

高齢者や障害者の生活圏域はどうしても狭くなりがちである。交通手段の確保を行うにしても、サービスはできるだけ身近なところで利用できるようにすることが必要である。

市町村を一つのサービスエリアとして考えるのではなく、より身近な地区において必要なサービスの利用と相談ができるように配慮する

ことが必要である。

④ 〔社会性の尊重〕

人間にとって、孤独ほど悲しいことはない。障害者や高齢者が、孤独に陥らないように、社会的な交流と喜びをもてるようにすることが必要である。

また、そのためにも高齢者や障害者も積極的に社会活動に参加し、自らが社会に貢献できる機会を作ることが必要である。シルバーボランティア活動、障害者のボランティア活動の推進を考える必要がある。

更には、人間が孤独に陥らないためには、コミュニケーションの手段や移動の手段も確保されていなければならない。視覚障害者のガイドヘルプや聴覚障害者の手話通訳活動、車いす障害者の移動保障等も考慮されなければならない。

⑤ 〔主体性の尊重〕

社会福祉は個々人の自立生活への援助を目的にしている。その達成のためには、個々人の主体的力量をどう高めるかが重要である。何かされることがあたりまえと考えるのではなく、その人のできることを発見し、できることをより伸ばし、なおかつ足りない点を援助するという視点からの援助のあり方を基本にする必要がある。

そのためには、社会福祉サービスを制度として確立するだけでは不十分で、直接的な対人援助ができるソーシャル・ワーク機能を重要視する必要がある、そのための職員体制を充実する必要がある。

⑥ 〔文化性の尊重〕

従来の社会福祉はややもすると、暗く、ただ最低限の衣食住が保障されていけばよいとする考え方があった。しかしながら、これからの社会福祉にあっては、生活の質（QOL）の向上を視点に、サービス

提供が考えられる必要がある。社会福祉につきまわっていたイメージを明るくものに変えるためにも、新しい福祉文化を創造し、提供する必要がある。

障害者や高齢者の文化・スポーツ活動を盛んにすると同時に、サービス提供にあたって文化性、ファッション性を考える必要がある。

⑦ 〔協調性の尊重〕

地域福祉の展開には、行政責任を明確化した制度的在宅福祉サービスの提供は絶対不可欠であるが、それだけでは不十分である。近隣住民の見守り、励まし、声掛け等の活動と制度的在宅福祉サービスとが有機的に結びついている必要がある。行政は、行政責任を明確にしつつ、住民のボランティア活動、近隣たすけあい活動を活発にする条件整備を行う必要がある。住民のともに助け合うという共済活動と制度的在宅福祉サービスへの住民の参加を含めた住民活動と行政との協働性を常に尊重することが必要である。

⑧ 〔交流性の尊重〕

従来の社会福祉は、問題別、属性別に分離して、必要なサービスを提供してきた。しかしながら、これからは高齢者も障害者も地域とともに生きていく条件をつくるためには、日常的に老いも若きも、男も女も、障害をもっている人ももたない人も常に交流し、活動しているということが必要である。それこそが、ノーマライゼーション思想の具現化である。そのために、公共施設も属性別に利用者を限定することなく、各々の属性を大切にしつつも、自然の内に多様な交流がなされるような施設整備及び事業の推進に留意するべきである。なかでも、核家族の中で生活している子ども・青年の発達のあり方を考えると高齢者や障害者、乳幼児との交流ができる機会を作る必要がある。学校や社会教育活動の一環として、それら交流ができる福祉教育の機

会を積極的に提供することが必要である。

⑨ 〔快適性の尊重〕

生活の文化性とのかかわりもあるが、生活の質的向上を図るためには、住宅をはじめ、公園・道路等の生活環境が快適な状態に置かれていることが必要である。障害者や高齢者が安心して、快適に住める都市環境整備が行われる必要がある。

⑩ 〔迅速性の尊重〕

在宅での生活は、入所施設と違い、専門的有給職員による24時間の見守り体制があるわけではないし、長期入所と異なり、日々の生活の変化の中で必要な時に必要なサービスが利用できる体制にないと不安である。そのためには、在宅福祉サービスが緊急事態にも対応できるよう“必要なときに、求めに応じて利用できる”サービス利用の迅速性は大変重要になる。行政においては、ややもするとそれが形式的、書類主義に流れがちであるので、サービスが迅速に提供できるようなシステム・行政組織を構築する必要がある。

「社会福祉制度・政策研究」と「社会福祉方法・技術研究」とを止揚統合する地域福祉実践

戦後日本の社会福祉研究と実践は、「社会福祉制度・政策研究」と、「社会福祉方法・技術研究」とが二極分化したまま十分交わることなくすすんできた。それは、社会福祉行政が国の機関委任事務であったため、社会福祉制度・政策研究は国の制度・政策としてマクロ的にとらえなければならなかった。また、当時の社会福祉は、所得保障としての社会保険制度が「国民皆保険・皆年金」として確立しておらず、所得保障としての公的扶助と対人援助としての社会福祉とが未分化の状況にあったこともあり、社会福祉制度・政策研究はややもすると社会保障制度・政