

1 私たちにとっての地域福祉を考えてみよう!～地域福祉は身近なもの～

(1) 「地域福祉」って、なんだろう?

「地域福祉」という言葉を聞いて、どのように感じますか。専門的な用語、あるいは抽象的な印象を持つ方もいるかもしれません。しかし、私たちにとっての「地域福祉」とは、実はとても身近な問題です。

私たちは、ライフステージに応じて活動の範囲が変わります。小さな子どもや会社を退職した人、自宅で商いをしている人は、比較的地域で過ごす時間が長いかもしれません。また、高校生や大学生、多くの会社員は、日中、地域から離れた学校や職場に通っていますが、夜になれば皆、自宅のある地域に戻り、休みの日には、地域の行事に参加することもあるでしょう。

このように、私たちは時間の長短はありますが、一日の最後には地域に戻り、地域を生活の拠点とし、地域に根ざして日々の暮らしを送っています。

ところで、視線を少し自分や家族から離し、隣近所やその周りに気を配って意識してみましょう。すると、地域の中には自分ひとりでは解決できないような困りごとを抱えて暮らしている人の存在に気づくことがあります。

例えば、

「子育てに悩んでいます。身近に相談できる人がいません。」

「ひとりで暮らしている高齢の親の生活が心配です。」

「最近、閉じこもりがちです。地域の中で相談できる人もいません。」

「身体の調子が不安です。ちょっとした手助けがあれば、まだ住み慣れたこの場所で暮らし続けることができるのですが・・・。」

「私は走ったり、階段を駆け下りたりすることができません。もし大きな地震が発生したら、一人で避難することができるか心配です。」

このように、地域には、大なり小なりの困りごとを抱えながら生活している人もおり、身近で本当に困っている人がいれば、同じ地域の一員として、その人のことを思いやり、手を差し伸べ、互いに助けあい、支えあって暮らしていくことが大切です。こうした隣近所や周りの人の抱える様々な困りごとにも目を向けてみるのが「地域福祉」の入り口だと考えています。

地域の住民同士お互いを尊重し、ともに助けあい支えあいながら、障害の有無や年齢に関わらず地域から誰ひとり排除されない、誰もがその人らしく安心して充実した生活が送れるような地域社会を形成していくこと。そして、そうした地域社会の形成をめざし、地域の全ての構成員が主体的に関わり福祉の実践をしていくこと。それが、私たちの目指す「地域福祉」だと考えています。

(2)「地域福祉」を進める主体は誰なの でしょうか？

従前の福祉は、一部の限られた社会的弱者に対して行政及び社会福祉法人が中心となり、経済的な支援や各種の福祉サービスを提供し、セーフティネットとしての機能を果たすことと考えられがちでした。それが時代の変化とともに、普段の暮らしの中にある様々な福祉課題・生活課題を積極的に把握し、地域の問題として、住民や行政、社会福祉協議会（以下「社協」という。）、民生委員・児童委員、社会福祉法人、地域で活動する様々な団体・専門機関・関係機関などが互いに連携・協働して対応にあたり、そうした福祉活動を通じて、地域の活性化をも図っていく、福祉をまちづくりと関連付けて積極的に捉えるように変わってきました。

その際、行政は、法令に基づき公的サービス（制度）を提供するがゆえに柔軟性に欠ける場合が多く、その地域に生活している人にしか発見しにくい課題や新たに生まれた課題などの公的サービス（制度）だけでは対応できない問題に迅速に

対応するには、どうしても限界があります。また、こうした地域の課題に対しては、住民の主体的な参加を得ながら、地域の実情に応じて、柔軟に対応した方がより効果があがり、ともに課題に取り組むことで、私たちの生活の充足感や生きがいを高めて、ひいては地域の団結力を強くすることもあります。

このように、地域福祉を進める主体は、地域住民、行政と限定するのではなく、地域を構成する「私たち」全員が連携・協働し、互いに役割を分担しながら、ともに解決に当たることが重要なのではないのでしょうか。

(3)なぜ計画を策定するのでしょうか？

近年、「地域のつながりの希薄化」を心配する声が聞かれます。昨今ではさらに高齢者等の「孤立」が社会問題として顕在化しています。加えて、地域では困りごとを抱えた人たちへの生活支援、南海トラフ大地震に備えた災害時要援護者への支援や複合的な課題を抱えた生活困窮者の自立支援など、各地域や家庭そして、個々人が抱える福祉ニーズ（需要）への対応は、公的サービス（制度）だけでは十分ではありません。このような課題に「私たち」が協力して取り組んでいくためには、まず現状をしっかりと把握するとともに、役割分担を明確にした上で、地域で気づき、地域で考え、地域も主体的に動くというように、地域福祉の方向性を指し示すものが不可欠と言えます。

そこで、本計画は、生活の場である「地

域」に着目し、私たちが取り組む“連携・協働”の方向性を示すものとして、市民、地域福祉活動や市民活動の実践者、関係機関・団体等の意見を反映しながら策定することにしました。

また、本計画では、対象者別に個別具体的な事業及びその成果指標を網羅的に掲げるのではなく、地域福祉の担い手が活動に行き詰ったり迷ったときに立ち返るところとして、地域福祉の目指すべき方向性と地域で営まれている多様でユニークな取り組みをできるだけ多く計画に盛り込み、地域福祉の実践活動を行う場合のヒントにしてほしいとの願いを込めています。

（4）地域福祉を推進する上での大切な視点 「自助」「互助」「共助」「公助」

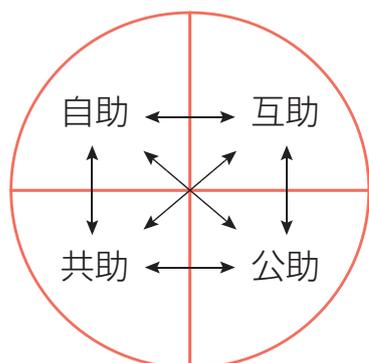
地域福祉を推進するためには、「私たち」が、それぞれの役割を果たし、お互いに力を合わせる必要があります。そのためには、次の4つの視点が大切だと考えています。

自助	自分自身や家族でできることは自ら行う
互助	自助だけでは解決できないことは地域の中の助けあいで解決をする
共助	介護保険制度など制度化された相互扶助で解決をする
公助	生活保護制度など行政が行う公的なサービスを活用して解決を図る

※「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 地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点」（平成25年3月 地域包括ケア研究会）を参考に作成。

この「自助」、「互助」、「共助」、「公助」の4つの視点を福祉課題・生活課題の内容や地域の実情に合った形でバランスよく適切に機能させ、市民をはじめ地域に関わる様々な団体・関係機関、社協、行政等が連携・協働を図り、地域福祉を推進していくことが求められます。

また、「互助」よりも圏域をもっと身近なご近所に限定し、隣近所による助けあいの姿として「近助（きんじょ）」という言葉も新たに生まれています。



「自助」「互助」「共助」「公助」の関係のイメージ

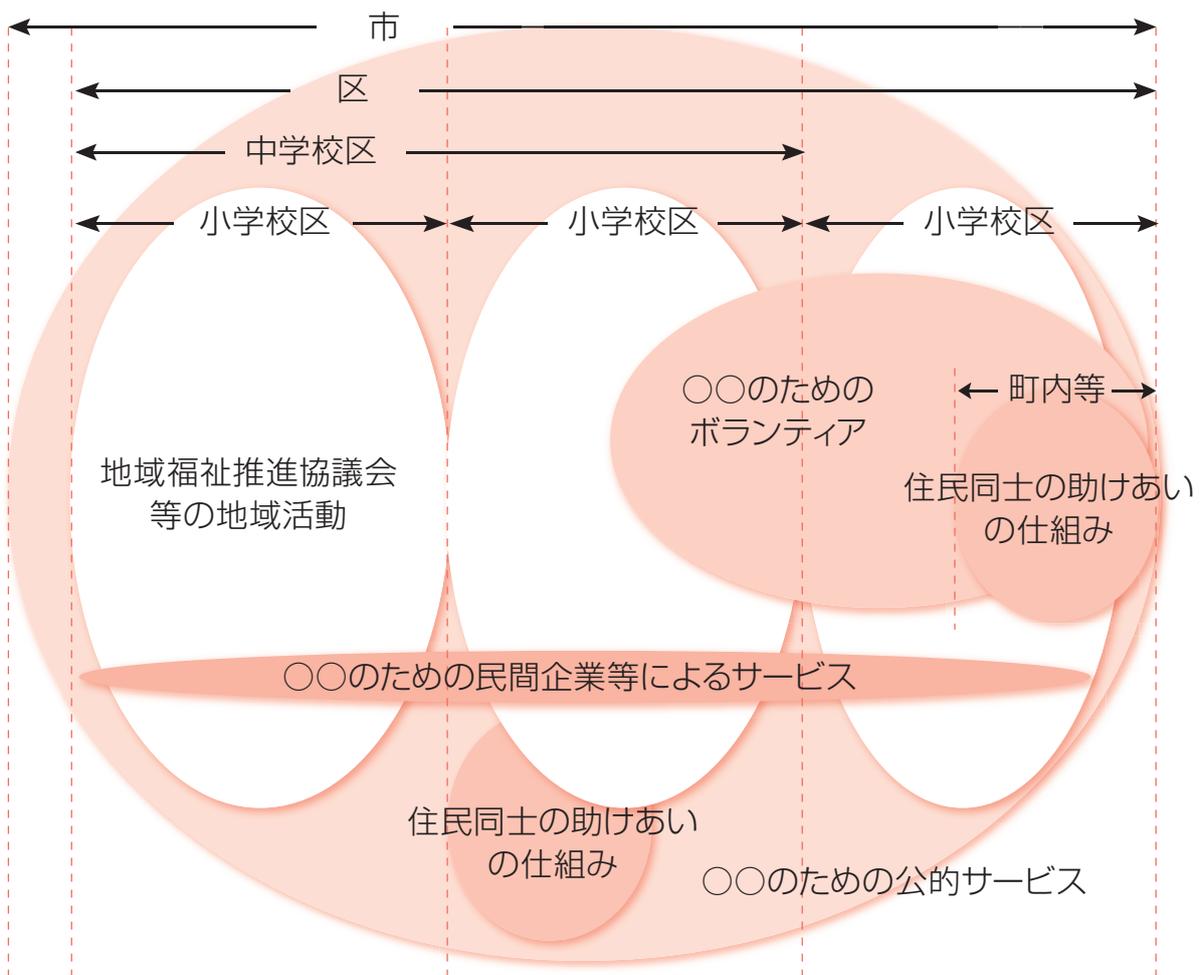
(5) 本計画における地域福祉を推進する「地域（圏域）」の考え方

地域福祉を推進する上での「地域（圏域）」は、市・区・中学校区・小学校区（学区）・自治会（町内会など）、多様な圏域が考えられ、一律に設定できるものではないと考えています。

区政協力委員会、民生委員・児童委員協議会、地域福祉推進協議会等の地域団

体は小学校区を基本単位としています。一方で、自治会（町内会など）や小学校区等より狭い範囲での活動や、中学校区や区、市といったより広い範囲での活動が適している場合もあり、福祉課題・生活課題の内容や地域の実情に応じて柔軟に重層的な圏域を設定して地域福祉を推進していく必要があります。

サービスが重層的に重なり合う圏域のイメージ



(6) 人権を尊重した計画の推進

すべての人は、自分らしく人間としての尊厳を持って生きる権利を持っています。しかし、その一方で女性に対する不利益な扱いや暴力、子どもへの虐待やいじめ、高齢者虐待、障害者への偏見や差別等が後を絶たず、社会的な問題となっています。

また、歴史的な過程で作られた身分差別により、長い間、経済的、社会的、文化的に低い状態におかれ、日常生活上で差別や不利益な扱いを受ける等の同和問題も解消されたとは言い難い状況にあります。

他にも特定の国籍の外国人の排斥、H I V感染者やハンセン病患者、刑を終えて出所した人、ホームレスへの偏見や差別、犯罪被害者への中傷、性同一性障害に対する偏見や差別等の問題もあります。インターネット上では、個人の名誉やプライバシーの侵害等の問題も発生しています。

本計画では、特定の人を偏見や差別によって地域社会から排除することのないよう、市民一人ひとりの人権が尊重され、お互いに支えあい助けあえる地域づくりを目指すことを、最も大切な視点に据えて計画を策定しています。

2 私たちがつくる地域福祉

(1) 役割分担

地域福祉を推進するためには、「私たち」がそれぞれ置かれた立場や強みを活かした役割を担いながら連携・協働して

いくことが必要です。

ここでは、「私たち」それぞれの役割について、基本的な考え方をまとめます。



○市民の役割

住み慣れた地域でその人らしく安心して生活するためには、日頃から自分自身の生活や健康に目配りをしながら、自分でできることは可能な限り自分で行い、支援が必要となったときのために備えて、公的サービス(制度)の種類や内容、相談機関等の情報を把握しておくことが必要です。また、家族や親族、ご近所同士のつながりや思いやりを大切にし、地域で行われる行事や活動に積極的に参加・協力することが大切です。

私たちは、地域福祉の成果を享受する主体ですが、ときには地域福祉活動の担い手にもなり、日常生活でかわすちょっとした挨拶や活動からの気づき、見守りを通じて、周りで困っている人がいたら、自ら「お互い様」の精神で手を差し伸べることが大切です。

○地域活動団体の役割

地域には、活発に活動している数多くの団体があります。地域住民による地縁的な組織である自治会(町内会など)や学区連絡協議会、地域福祉推進協議会、老人クラブ、子ども会、女性会などが活動しています。また、地域の様々な分野でキーパーソンとして中心的な役割を担っている区政協力委員、民生委員・児童委員、主任児童委員、保健環境委員も幅広く活動をしています。今後も、地域の身近な存在として、地域に根ざしたきめ細かな助けあい支えあいの活動を進めていくことが期待されます。

また、地域で活動するボランティアグループやNPO、協同組合も地域の構成員として、地域福祉活動の担い手となり、ときには、その専門性を発揮し、公的サービスの隙間を埋める存在として、これまで以上に活躍が期待されます。

○社会福祉法人の役割

社会福祉法人は、高齢者、障害者、児童等の各分野において、優れた専門機能を有し、豊富なノウハウや人材、これまで培われた経験を併せ持つことから、法人が行う既存の福祉サービスに加えて、地域の様々な福祉課題・生活課題の解決に向け、より積極的な関与・実践が期待されます。

また、国では、社会福祉法人制度の見直しの議論が活発に行われており、そうした国の動向もあり、社会福祉法人が地域福祉や社会福祉の向上に貢献するための活動への関心が高まっています。

○地域の商店・事業所・企業・大学等の役割

地域の商店は、地域住民が生活する上で欠かすことのできない存在です。また、介護・障害・保育等の各サービスを提供する事業所は、公的保険・福祉制度の一翼を担い、良質なサービスを効率的に提供していく役割を担っています。

加えて、地域に拠点を置く企業や大学などの教育機関も、商店同様地域を構成する一員であり、そのノウハウや専門性を活かし、地域福祉の担い手として、より積極的な関わりが期待されます。

○社会福祉協議会の役割

社協は、地域の中の様々な福祉課題・生活課題の解決に向けて、住民と地域にある住民組織、ボランティア団体、社会福祉施設、NPO法人等の関係者及び行政と協力して活動を進めている団体です。全国、都道府県、政令指定都市、市区町

村で組織されており、名古屋市にも名古屋市社会福祉協議会（以下「市社協」という。）と各区に区社会福祉協議会（以下「区社協」という。）が設置されています。

市・区社協は、社会福祉法に「地域福祉の推進を図ること」を目的とする団体として位置づけられていることを踏まえ、地域福祉の「推進役」としての役割を果たします。地域住民の地域福祉への関心を高め、その自主的な取り組みを基礎とした活動を進めるとともに、公共性・公益性の高い民間団体としての特性を活かし住民のニーズ（需要）に柔軟に対応します。

また、様々な福祉関係者による協議体であることから、そのネットワークを活かした活動を進めるとともに、多様な意見やニーズ（需要）を集約し、地域住民や他の民間団体・企業等と市との「調整役」を果たします。

○市（行政）の役割

市は、基礎的自治体として、住民の生命・財産・暮らしを守り、住民に最も身近な行政機関として、保険・福祉、保健・衛生、教育・文化、環境・ごみ、住宅・街づくり、道路・公園、上下水道、消防・防災、交通など住民の日常生活に直接関わる分野で、高度で良質な行政サービスを提供するとともに、福祉基盤のさらなる充実や地域福祉を推進するための仕組みづくりなど重要な役割を担っています。

一方で、少子高齢化の急速な進展と若年労働者が減少する中で、高齢単身世帯や夫婦のみ世帯が増加し、そうした方々

の生活をどう支えていくのかという課題、また南海トラフ大地震の発生が懸念される中、命を守るための助け合いの仕組みづくりをどう推進していくのかという課題、さらには社会・経済の構造変化に伴い安定した職業に就けず、生活困窮に陥る方の支援策など、いずれも行政だけでは解決しえない今日的課題が顕在化しており、地域住民や社協、関係団体等に積極的に連携を呼び掛け、ともに解決策を模索していく取り組みが必要となっています。

(2) 本計画を市と市社協とで一体的に策定することの意義

本計画は、市の作成する「地域福祉計

画」と市社協が作成する「地域福祉推進計画」とを一体的に策定します。その意義は、地域福祉を推進する上で、市と市社協が果たす役割は極めて重要であり、互いの役割分担を明確にするとともに、計画の策定段階から意見を交換し合うことにより、実現性のある効果的な方針や方策を共有し、連携・協働を図りながら地域福祉を推進していくことにあります。また、「なごやか地域福祉2005」策定時の策定委員会において、委員より両計画を一体的に策定することが望ましいとの意見があったことも一つの契機となっています。

なごやか地域福祉2015



なお、市社協は、社会福祉法に基づき、地域福祉を推進する役割を担うとともに、様々な福祉関係者による協議体であることを踏まえ、市が実施する地域福祉に関する施策について、幅広い考え方が反映されるよう努め、地域福祉活動がより有効的に取り組まれるよう必要な支援や調

整を行います。

市は、こうした市社協の意見や市民、地域福祉に関係する団体等への意見聴取の内容などを踏まえて、地域の実情を取り込みながら、より具体的な支援方策の検討を進めます。

参考 地域福祉計画と地域福祉推進計画について

< 地域福祉計画 >

地域福祉計画は、市が策定する行政計画であり、地域福祉推進のための市の役割を明確にするとともに、市のあるべき地域福祉の方向性を提示する目的を持っています。社会福祉法に照らし、具体的には、地域において、必要な福祉サービスを受け取るための仕組みづくりに関すること、社会福祉を目的とする多様な事業主体の適正な振興・参入促進やその連携・協働に関すること、住民参加のあり方などに関することを盛り込みます。

社会福祉法では、以下のように規定されています

第107条（市町村地域福祉計画）

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。

- 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

< 地域福祉推進計画 >

名古屋市社会福祉協議会地域福祉推進計画は、地域福祉を推進する団体として、市域全体の地域福祉推進の方針や方策を定める目的を持っています。市社協では、平成6年度に「名古屋市地域福祉推進計画」を策定して以降、第4次計画（平成23年度から26年度までの4か年計画）まで策定しています。

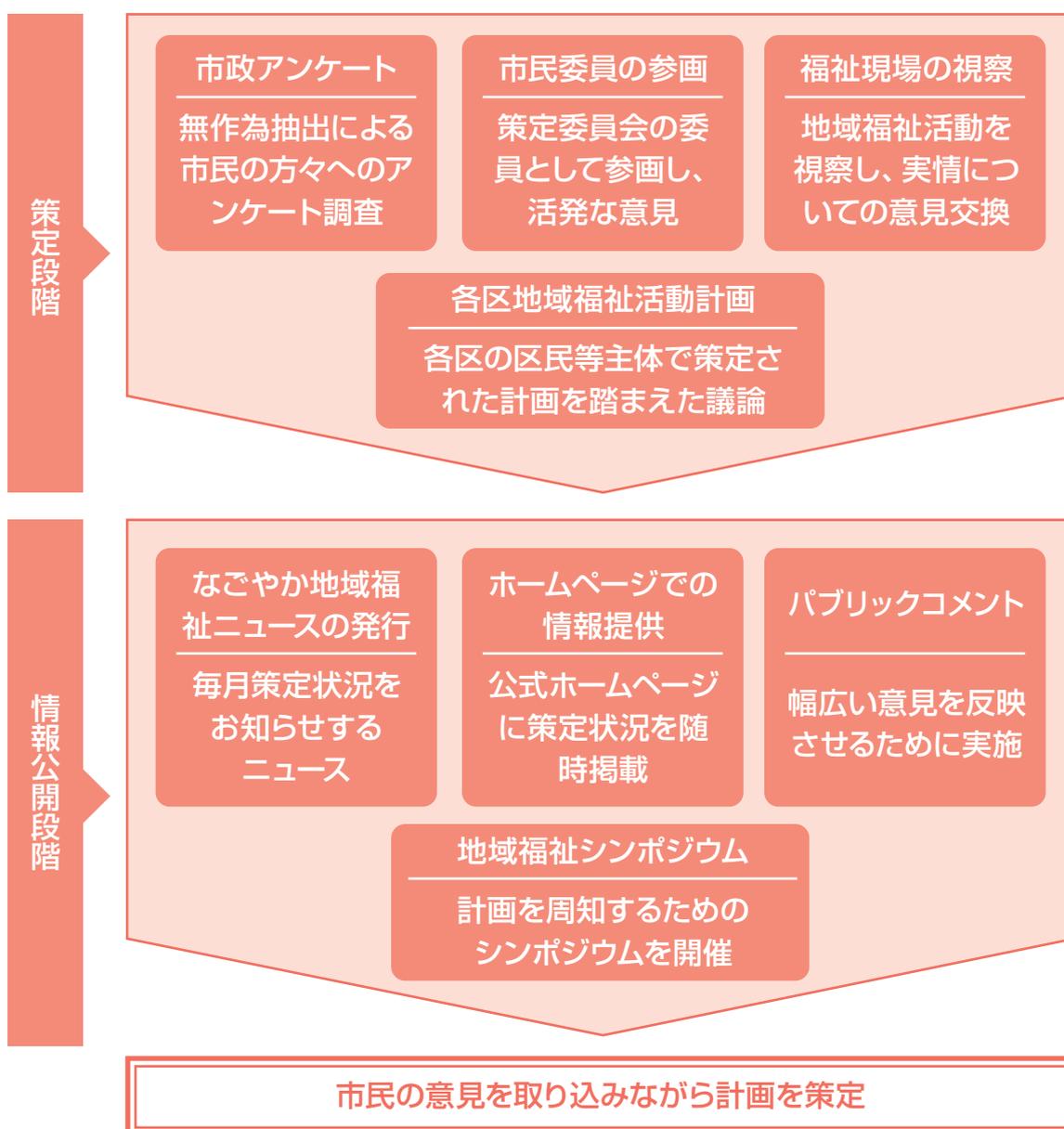
(3) 多くの意見を取り入れた計画の策定

社会福祉法が定める地域福祉計画は、市が最終的な責任を負う行政計画ですが、その策定過程において、市民や地域に関わる様々な団体・関係機関の参加や協力がとりわけ欠かせない計画、換言すれば“参加それ自体が地域福祉計画”であると考えています。

それは、『社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え助け合お

うとする精神である。その意味で、社会福祉を作り上げ、支えていくのはすべての国民である』（「中央社会福祉審議会社会福祉構造改革について」(中間報告)(平成10年6月))との考えに基づいているからです。

このため、本計画の策定にあたっては、より多くの方の意見を反映し、また、協力を得ることができるよう、次記のとおり取り組んできました。

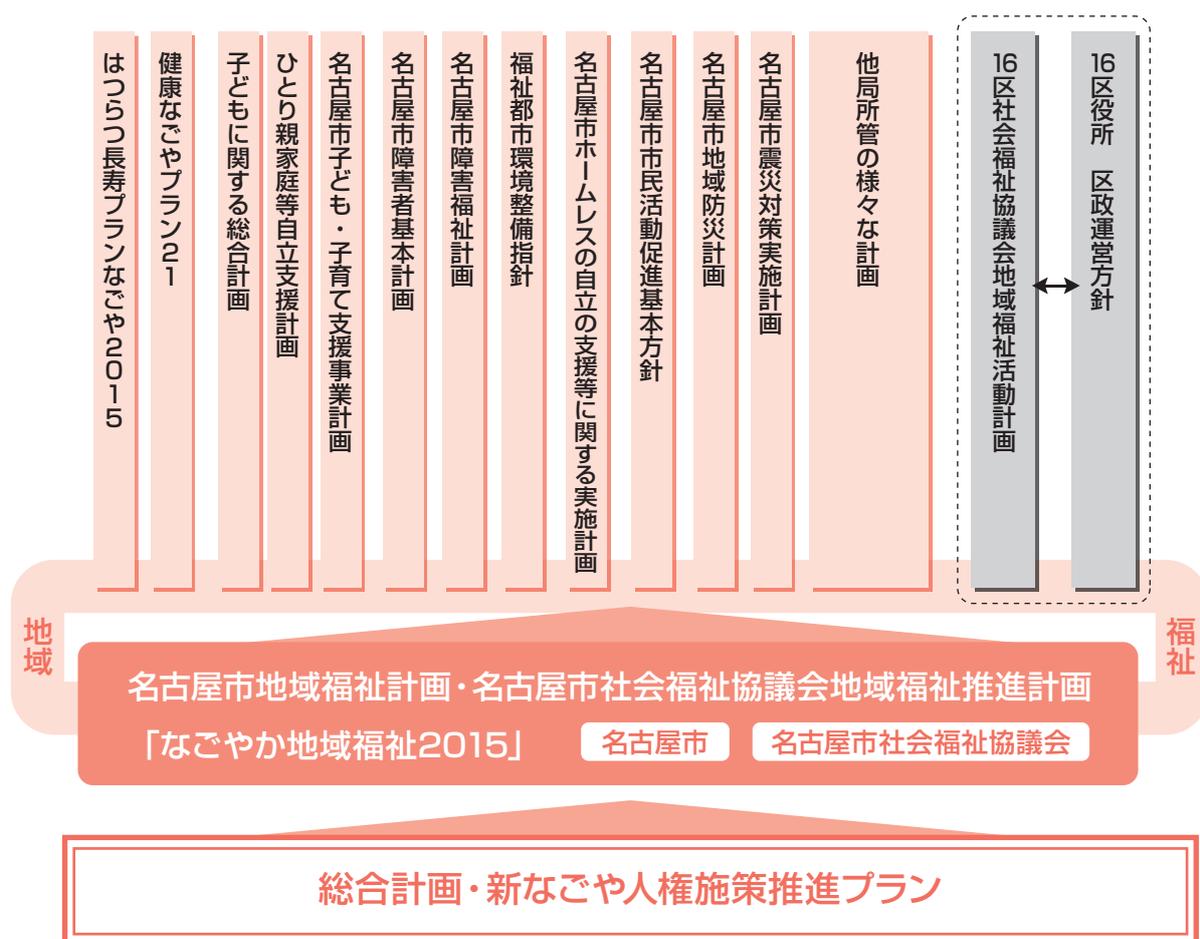


(4) 本計画と他の計画との関係

高齢者、障害者、児童、防災等の個別計画は、それぞれの分野における課題とそれに対応する行政施策の内容や事業量等を設定することに主眼を置いています。

一方で、本計画は、市の総合計画と新なごや人権施策推進プランを基礎として、生活の場である「地域」に着目しながら、

個別計画に共通する福祉課題・生活課題、例えば、人と人とのつながりが希薄化し、地域から孤立している人の問題や地域福祉の担い手が不足していることなどの課題に対し、それらの解決を図るための、「私たち」が主体的に関わる福祉の実践例と地域福祉の基本的方策を示す計画です。



(5) 地域ごとの実情に応じた取り組みの推進

各区におけるそれぞれの地域では、年齢構成や地理、生活環境などの違いにより求められているニーズ（需要）が異なり、地域福祉の取り組みもそれぞれに合った内容が望まれます。

本計画では、市域全体で推進する地域福祉の方向性を示す一方で、こうした地域ごとの実情に応じた取り組みが重要であると考えています。

○各区社協

各区社協では、地域福祉活動計画（以下「活動計画」という。）を策定し、その計画に基づいて、区内における地域福祉の推進を図るための取り組みを進めており、平成16年度に策定して以降、第3次（平成26年度から平成30年度まで

の5か年計画）まで策定しています。

活動計画は、公募した区民や地域の団体・社会福祉事業者等を中心に検討され、区の特성에 応じた個性ある地域福祉の推進を目指した内容となっています。

本計画では、こうした区民等の声を反映させるため、16区の活動計画に盛り込まれている目標や方策との整合性を図るとともに、これらを市レベルで支援することを念頭において、全市的な地域福祉の推進策を示す計画として策定しています。

また、活動計画の策定及び策定後の取り組みについて、区役所が区社協を支援し、引き続き、区役所と区社協が連携・協働することができる体制づくりを進めます。

事例 区社協地域福祉活動計画の策定段階からの区役所との連携

中区社協の第3次地域福祉活動計画は、公募した区民や地域の団体、ボランティアグループ、NPO等活動者に加え、区役所職員も一緒に策定作業を行いました。

区役所の福祉課など福祉に関係の深い部署だけではなく、まちづくり推進室や、消防署、保健所、文化センターの行政職員も策定作業にかりました。

策定作業の段階から区社協と区役所が連携・協働することで、計画の実践段階でも円滑に協働・連携が図



策定作業の様子

れるよう留意しています。

なお、他の多くの区社協の第3次地域福祉活動計画においても、区役所の職員が策定作業に加わっています。

○各区役所

区役所は、最も地域に身近な行政機関として、区民の福祉の向上ために、重要な役割を担っています。

区役所では、「新たな区役所改革計画」をさらに進めるために策定した「新たな区役所改革計画アクションプラン」に基づき、地域課題を主体的に解決する地域の総合行政機関を目指すこととしていま

す。また、各区では、「区政運営方針」を策定し、その中で区政の基本施策や目標に併せ、区役所が主体的に実施する事業を具体的に定めています。

本計画は、こうした「新たな区役所改革計画アクションプラン」や「区政運営方針」との整合性を図りつつ、ともに連携して、地域の福祉課題・生活課題を解決するための指針となることを意図しています。

地域主体のまちづくりの推進「地域コミュニティの活性化」

●取り組み方針

- ①幅広い世代の地域活動への参加を促し、地域活動の更なる活性化を促進します。
- ②地域活動の担い手を幅広く育成する取り組みを支援します。
- ③地域で活動する多様な主体間の連携・協働を支援します。

※新たな区役所改革計画アクションプランより