

## 広島市地域福祉計画の改訂に向けた課題の整理について

### 1 地域福祉の考え方

地域福祉の考え方を地域福祉の発展過程とともに整理すると次のようになる（「地域福祉の理論と方法第3版」（社会福祉士養成講座編集委員会編・中央法規出版）から抜粋）。

#### (1) 地域福祉の発展過程

わが国の地域福祉は、戦後の民間福祉活動の目標やスローガンのあいまいなとらえ方から、1970年代における理論的体系化に関する活発な議論を経て、1980年代、1990年代における国民の福祉ニーズの拡大に応じ、具体的な制度、施策、実践において実態化していく。そして、2000（平成12）年に改称・改正された社会福祉法においては、「地域福祉の推進」が明確に条文に規定されるに至っている。それは、国際的にみても独特の発展の過程を示しており、欧米の理論や政策、実践の影響を受けながら、わが国独自の要素を取り入れて発展してきている。

#### ア 日本の戦前における地域福祉の源流

明治・大正時代、農業が基礎的な産業であったわが国では、基本的に家族や親族、また農村における「講」や「結い」などの相互扶助が行われていた。明治後期になって近代産業が勃興し、資本主義社会の発展とともに貧富の格差が拡大すると、慈善事業や社会事業が行われるようになった。

#### イ 戦後復興期における地域福祉

わが国の戦後から今日までの地域福祉の発展過程を振り返ると、1970年代に入ってから大きく展開し、今日の状況に続いているといえよう。1970（昭和45）年以前は、社会福祉の対象の多くは貧困対策であり、地域福祉が国民の間に一般化するには、まだ時代が早かったといえよう。

戦後の混乱期から1950年代までの社会福祉事業は、多くの生活困窮者、戦災孤児、傷痕軍人などの要援護者に対する援護活動が当面の課題であった。終戦の翌年には、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法が制定され、いわゆる福祉三法体制が確立された。

しかし、この時代における福祉問題は、生活困窮者への対応が主たる問題であり、実際に一般住民に対してのはたらきかけがなされるのは、1960年代の高度経済成長時代を経て、社会福祉問題が拡大していくなかで、地域福祉への注目がなされるようになってからである。高度経済成長期において、福祉三法体制から、精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子福祉法が制定され、福祉六法体制へと拡大をしていく。

#### ウ コミュニティケアの移入と地域福祉の展開

1970年代に入ると高度経済成長時代の経済優先社会から、地方における過疎や都市の過密化、生活環境の悪化などが国民の大きな関心となり、政府においても、地域社

会の再編成を目指したコミュニティ政策が打ち出されるようになった。

戦後日本の高度経済成長のひずみが地域共同体を崩壊させ、その崩壊過程はさまざまな地域問題と生活上の問題を発生させたとし、それまでの「経済の重視」から「国民生活の重視」へと考え方の変化が求められた。

1970年代前半から後半にかけて、地域福祉を理論的に明らかにし体系化する努力が盛んになされた。

また、実際の地域福祉の展開に大きな影響を与えたのは、1970年代後半から各地で盛んに行われた在宅福祉サービスの試行である。それらの動向を踏まえ、1979（昭和54）年には全国社会福祉協議会在宅福祉サービスのあり方研究委員会は、「在宅福祉サービスの戦略」を公表している。そこでは、「在宅福祉サービスは新しい概念であり、今日わが国の社会福祉が新しく切り開こうとしている戦略的課題の一つである」とし、在宅福祉サービスの理論的枠組みや具体的内容の整理を図っている。

## エ 地域福祉の実態化と発展

地域福祉が飛躍的に実態化していくのは、1990年代に入ってからである。それは、まず主に高齢者福祉領域に現れる。

1990（平成2）年に行われた老人福祉法等の一部を改正する法律（福祉関係八法の改正）により、社会福祉事業法における地域福祉の基本的展開の方向性は市町村を中心に在宅福祉サービス、社会福祉施設を計画的に整備し、推進するものに変換した。

福祉関係八法の改正以降もわが国の少子高齢化はますます進展し、介護や保育をはじめとする各種の社会福祉サービスを必要とする人々が着実に増加していった。1994（平成6）年には、21世紀福祉ビジョンが公表され、21世紀の超高齢社会を控え、新たな給付と負担のあり方による福祉重視型の社会保障制度の再構築の必要性や、自助・共助・公助の重層的な地域福祉システムの構築の必要性が提言された。

## オ 社会福祉基礎構造改革と地域福祉の推進

少子高齢化の進展などにより社会福祉サービスは国民の誰もが利用するというのが当たり前の時代になり、半世紀近く基本的な枠組みに大きな変化がなかった社会福祉制度の変革についての議論が開始された。

そこでは、社会福祉の基本法である社会福祉事業法を社会福祉法に名称変更し、利用者の立場に立った社会福祉制度の実現を基本理念とし、行政がサービス内容を決定するこれまでの措置制度から、利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択する利用制度へとその仕組みを大きく転換させる内容が示された。

この社会福祉法への改称・改正によって、福祉サービスの利用者の利益の保護および地域における社会福祉（地域福祉）の推進を図ることが、社会福祉の目的として明確に規定されるとともに、市町村地域福祉計画の策定等によって地域福祉の推進を図ることが位置づけられた。

まさに、この法改正を期にわが国の地域福祉は新たな時代に入ったといえよう。

## カ 超高齢社会の到来と地域福祉のあり方

2013（平成 25）年に高齢化率が 25%を超え、いわゆる団塊の世代がすべて後期高齢者になる 2025（平成 37）年に向けて、一層増加する高齢者医療費や介護費用の効率化、社会保障制度の持続可能性を図るため、地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律（医療介護総合確保推進法）が 2014（平成 26）年に成立した。その内容としては、高齢者の慢性的な疾病に対応する病床を増やし、介護が必要な高齢者が住み慣れた地域で可能な限り暮らし続けることができるよう医療、介護、住宅、各種生活支援サービス等を地域で一体的に提供する地域包括ケアシステムの構築を目指している。

少子高齢化の進展等により、地域の社会的基盤の維持そのものが困難となっている地域や制度の隙間にある問題が多数発生している状況がある。超高齢社会において、地域福祉は単に理念として語られるものではなく、地域住民の暮らしを安定させ豊かなものにしていくために、いかに十分に機能する施策、サービス、実践として構築することができるか、ますます問われる時代に入っている。

### (2) 地域福祉の考え方

地域福祉に求められている基本的考え方は、社会福祉サービスを必要としている人を地域から隔離することなく、かつサービスを必要としている人とサービスを提供する機関・施設とが、点と点を結ぶ線でつながっているだけではなく、地域住民として生活できるようにする、地域という面で生活全体を支えていくというところに主眼がある。

「地域福祉とは何か」を整理するとすれば、地域福祉とは自立生活が困難な個人や家族が、地域において自立生活ができるよう必要なサービスを提供することであり、そのために必要な物理的・精神的環境醸成を図るとともに、社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育の展開を総合的に行う活動と考えることができる。

つまり、地域福祉とは、属性分野にかかわらず、自立困難な、福祉サービスを必要としている個人および家族が、地域において自立生活が可能になるように在宅福祉サービスと保健・医療・その他関連サービスとを有機的に結びつけるとともに、近隣住民等によるソーシャルサポートネットワークを組織化し、活用し、必要なサービスをその個人および家族の主体的生活、主体的意欲を尊重しつつ、“求めと必要と合意”に基づき統合的に提供し支援する活動であり、その営みに必要な住宅・都市構造等の物理的環境の整備、ともに生きる精神的環境醸成とを有機化し、総合的に展開することといえる。

したがって、地域福祉という新しい社会福祉の考え方とサービスシステムが成立するためには、①福祉機器の活用も含めた在宅福祉サービスの整備、②在宅福祉サービスと保健・医療、その他関連するサービスを有機的に、統合的に展開できるサービスシステムの構築、③近隣住民の社会福祉への関心と理解を深め、ソーシャルサポートネットワークを展開できる福祉コミュニティづくり、④在宅生活が可能になるような住宅保障と社会交流サービスの保障、⑤ユニバーサルデザインによる都市環境の整備など生活環境の整備、の五つの要件が求められることになる。

## 2 福祉分野の個別計画から見る地域福祉に係る課題

### (1) 広島市高齢者施策推進プラン（平成 30 年 2 月）

- ・ 高齢者の多くが家族の介護や介護サービスを利用しながら在宅で暮らしたいと思っている一方で、町内会・自治会加入率の低下に見られるように、地域での近所付き合いや繋がり希薄化しており、また、家族形態の変化により地域での孤立感を感じやすいひとり暮らし高齢者や高齢者のみで構成される世帯が増加していることを踏まえると、高齢者を見守り、支え合うことができる地域づくりが必要である。
- ・ 高齢化の進展とともに、要支援・要介護認定者が増加する中、多様化するニーズに対応できるよう、高齢者の生活環境の充実を図ることが必要である。
- ・ 認知症など支援を必要とする高齢者の増加が見込まれる中、高齢者が尊厳を保ち、地域で安心して暮らしていけるような環境づくりが必要である。
- ・ 高齢者が住み慣れた地域で安全・安心に暮らすことができるよう、事故、犯罪、消費者被害及び災害の被害などから、高齢者の生命や財産を守る取組を推進していくことが必要である。

### (2) 広島市障害者計画（平成 30 年 3 月）

- ・ 日常生活において、地域でのつながりや支え合いのもとに、孤立せず、安心して生活できるよう、家族を含めた乳幼児期の支援から、障害者の重度化・高齢化や「親元からの自立」、「親亡き後」を含めた継続した支援を行うことが重要である。
- ・ 安心した暮らしの前提となる防災や災害時の支援について、障害の特性に配慮した取組の充実が必要である。
- ・ 障害者、高齢者、子ども等を地域において包括的に支援する体制を整備することが必要である。

### (3) 広島市子ども・子育て支援事業計画（平成 27 年 3 月）

- ・ 核家族化の進展や地域のつながりの弱体化などにより、子育てに対する不安を一人で抱え込むなど、親の孤立化が生じている。子育てに関する悩みや不安を感じている家庭を含め、全ての子育て家庭に対し、地域の関係機関等が連携して支援をしていけるよう、地域団体等の活動に対する支援などを行い、地域コミュニティにおける子育て力を高めていく必要がある。
- ・ 子どもや子育て中の人などが、より安全・快適に暮らすために、公共施設、公共交通機関等のバリアフリー化を進めるとともに、思いやりやもてなしの心を持った対応についての啓発や整備状況等の情報提供を充実させる必要がある。
- ・ 子育て支援のため、児童館など地域の身近な施設の有効活用を図る必要がある。

### (4) 広島市健康づくり計画 元気じゃけんひろしま 21（第 2 次）（平成 25 年 3 月）

- ・ 健康づくりは、市民一人一人が自覚を持ち、実践することが基本であるが、市民の主体的な健康づくりには、個人の意思や家族の支えだけでなく、地域をはじめとする

個人を取り巻く社会環境が大きな影響を及ぼす。中でも、地域は日常生活と密接に関わっており、地域で活動する様々な団体は市民の健康づくりを進めるうえで重要な役割を担っている。また、市民が地域活動に参加し、その活動を通じて地域との絆を深めることは、心身の健康の維持・増進や生活の質の向上につながる。このため、市民の主体的な健康づくりを支える地域づくりを推進することが重要である。

#### (5) 広島市うつ病・自殺（自死）対策推進計画（第2次）（平成29年3月）

- ・ 若年層は学生の間には教育の現場との接点があるものの、卒業後においては地域社会との接点が希薄となり、うつ病等の自殺（自死）行為に至る可能性が高まるリスク要因に陥った際に周囲の気づきが遅れるとともに、支援につながりにくい傾向がある。
- ・ 高齢者の自殺（自死）にはうつ病が関与する割合が高いと言われており、健康問題のほか、退職や死別等による人間関係の喪失体験などから、心理的な孤立状況に陥ることが要因と考えられる。このため、地域における共助の醸成による心理的な孤立化を防ぐための支援等をより一層充実させる必要がある。

### 3 広島型・福祉ビジョンから見る課題

#### (1) エリアマネジメント

- ・ 高齢者や子どもの数そのものが地域によって差があるだけでなく、それらが置かれている状況は一樣ではないことから、地域住民の参加の下で、地域ごとの実情に応じた「自助」・「共助」・「公助」を適切に組み合わせたマネジメント（管理）の下で、包括的な支援体制を確立する必要がある。
- ・ また、福祉にとどまらず、医療、教育、住宅、交通といった他の分野との連携を図ることによって、総合的な地域コミュニティの充実・強化・活用を進めていく必要がある。

#### (2) 支え合い

- ・ 市民の結婚・妊娠・出産・子育てに関する希望に応え、高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らすためには、広島市内の全域において、子ども・子育て、高齢者をきめ細かく支えていく環境づくりが進められる必要がある。
- ・ その際、多様な担い手の確保が不可欠であり、高齢者の社会参加の推進など、従来の「支える側」と「支えられる側」の二分論にとどまらない仕掛けづくりが必要となる。また、介護・子育てサービスの提供を担う人材を安定的に確保できるようにしておく必要がある。
- ・ 「公」（行政機関）と「私」（民間主体）の中間的な性格を有する地域活動の主体（町内会、社会福祉協議会、NPO法人、老人クラブ、子ども会、青少年健全育成協議会等）が、「共助」、すなわち、地域において支える力（支え合う力）となって、密接な連携の下、1人ひとりの課題・ニーズに着目し、積極的に支援を行うことが重要である。

### (3) 世代等を超えた分かち合い

- ・ 上記(1)のエリアマネジメント及び上記(2)の支え合いのいずれにおいても、重要となる「公助」の充実・強化に当たっては、その裏付けとなる財源が不可欠であり、これについては、社会全体で広く薄く負担する必要がある。その際、公平感に留意し、一定の負担能力を有する層に対しては最低限の負担を求め、その上で、世代等を超え、社会全体で分かち合うようにすることが重要である。

## 4 現行の広島市地域福祉計画における課題

### (1) 計画に基づく取組から見る主な課題

#### ア 包括的な相談・支援体制の構築の必要

- ・ 高齢者に関する様々な相談を適切な機関・制度・サービスにつなぎ、継続的にサポートしている地域包括支援センターをはじめ、対象者別に相談機関・窓口が存在している。
- ・ 今後は、複合的な課題を抱える地域住民の相談に的確に対応できるよう、地域における包括的な相談・支援体制を構築していく必要があるものと考えられる。

#### イ 関係機関の連携強化

- ・ 高齢者については、地域包括支援センターにおける地域団体等を交えた地域ケア会議や在宅医療・介護連携における多職種連携情報交換会の開催等により、高齢者地域支え合いのネットワーク組織が立ち上がるとともに、顔の見える関係が構築できている。
- ・ 今後は、生活支援を含む支え合いの地域づくりへの発展や、高齢者以外の要支援者に係る地域福祉についても関係機関の連携が図れるようにすることが課題である。

#### ウ 支え合い機能の維持

- ・ 住民同士の支え合い活動の基盤となる町内会・自治会について、その加入率が年々低下してきている。支え合い機能の低下を招かないよう、更なる加入促進の取組が求められている。

### (2) 計画全体としての課題

- ・ 上記1の(2)のとおり、地域福祉とは「自立生活が困難な個人や家族が、地域において自立生活ができるよう必要なサービスを提供すること」とされているところ、現行計画は、市民活動の推進やまちづくりに特化したものとなっており、地域の中で支援が必要な人をどのように支えていくかという視点からの取組が不足している。
- ・ 上記2のとおり、福祉分野の個別計画では、対象者ごとに課題認識を持ち、地域の中で安心して暮らしていくために必要な取組を計画し、推進しているところであるが、こうした分野ごとの取組を連携させ、包括的な支援体制を構築する方策が盛り込まれていない。

- ・ 上記3のとおり、地域福祉の実現には、見守りや支え合いなど、地域住民の主体的な取組を欠かすことができないが、地域住民としてどのように取り組んでいくことが必要であるか、また、それらの取組を公的福祉サービスとどのように組み合わせてエリアマネジメントにつなげていくかについて記載がない。
- ・ 地域福祉とは、高齢者、障害者、子どもなどの要援護者が、専門施設に入所して福祉サービスを受けるのではなく、自宅で生活しながら福祉サービスを受けることにより、住み慣れた地域で安心して暮らし続けることができるようにするというものであり、そのために必要な福祉システムを構築することが求められている。

福祉サービスの中には、行政が中心となって提供する介護や医療といったフォーマルケアもあれば、福祉のボランティアや町内会・自治会の見守り、日常生活支援といったインフォーマルケアもあり、これらの福祉資源全体を組み合わせ、その人ごとに最適なサービスを受けることができるよう、コミュニティソーシャルワーカーなどのコーディネーターが司令塔の役割を果たせるようにしていく必要がある。

こうした福祉の全体システムを広島市地域福祉計画に盛り込んでいく必要があり、そのためには、要援護者の目線に立って、どのようなシステムができれば地域で安心して暮らしていけるのかを考えていく必要がある。