

## 第4章

# 地域福祉計画の施策展開に向けて

# 1 地域福祉計画の基本的視点

## (1) 地域福祉の推進に向けた国の施策

地域福祉の推進に向けて、平成 27 年に厚生労働省が示した「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現」においては、「すべての人が世代や背景を問わず、安心して暮らし続けるまちづくり（全世代・全対象型地域包括支援体制）」の推進が不可欠とされており、介護保険法においてすすめられてきた「地域包括ケアシステム」の包括的な支援の考え方を、全世代・全対象に発展・拡大させ、各制度と連携して、多様なニーズをすくい取る「新しい地域包括支援体制」の確立をめざすこととされています。

(厚生労働省：誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現～新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン～)

### 「地域包括ケアシステム」

団塊の世代が 75 歳以上となる 2025 年を目途に、重度な要介護状態になっても可能な限り住み慣れた地域で生活を継続することができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される体制のこと。



三菱UFJリサーチ&コンサルティング「<地域包括ケア研究会>地域包括ケアシステムと地域マネジメント」  
(地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業)、平成 27 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業、2016 年

また、平成 28 年に示された「地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現（厚生労働省）」の中では「他人事」になりがちな地域づくりを住民が「我が事」として主体的に取り組んで行く仕組みをつくっていくとともに、行政においては、地域づくりの取組みの支援と、公的なサービスへのつながりを含めた「丸ごと」の総合相談支援の体制整備をすすめていく必要があると示されています。

### 「我が事・丸ごとの地域づくり」

- ・住民主体による地域課題の解決力強化・体制づくり
- ・市町村による包括的な相談支援体制の整備
- ・地域づくりの総合化・包括化（地域支援事業の一体的実施）
- ・地域福祉計画の充実、各種計画の総合化・包括化 等

(厚生労働省：「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部 地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現)

## (2) 「我が事・丸ごとの地域づくり」との関連性

「我が事・丸ごと地域づくり」に向けては、①地域における住民主体の課題解決と、②包括的・総合的な相談支援体制の確立の2点が示されています。これは、すべての人が世代や背景を問わず、安心して暮らし続けるまちづくり（全世代・全対象型地域包括支援体制）をすすめる、「新しい地域包括支援体制」の構築に向けた取組みであり、今回の本計画の2つの基本目標である「住民の主体的な地域づくり」、「総合的な相談・支援体制づくり」と同様の考え方です。

### ■ 我が事・丸ごと地域づくりの考え方

#### ①地域における住民主体の課題解決

住民に近い圏域で

- ・制度や分野にとられない地域課題の把握
- ・住民団体等によるインフォーマル活動への支援
- ・公的な相談支援機関へのつなぎや、課題の共有を担うコーディネート機能

など地域課題の解決に向けた体制

#### ②包括的・総合的な相談支援体制の確立

相談者本人のみならず、育児、介護、障害、貧困など相談者が属する世帯全体の複合化、複雑化したニーズを的確に捉え、分野別の相談支援体制と連動して対応する体制

#### 【基本目標1】

住民の主体的な地域づくり

⇒ 課題を解決するための地域づくり

#### 【基本目標2】

総合的な相談・支援体制づくり

⇒ 専門職によるバックアップ体制

【地域福祉計画がめざす地域】

一人ひとりがつながり ともに創る安心な地域 豊岡

## (3) 住民の主体的な地域づくりに向けた生活支援体制の整備等について

平成27年4月の介護保険法改正では、従来からあった地域支援事業の見直しが行われ、介護予防事業は、新しい介護予防・日常生活支援総合事業（以下「新しい総合事業」という。）へ改変され、包括的支援事業は、地域包括支援センターの運営だけではなく、「地域ケア会議の充実」、「在宅医療・介護連携の推進」、「認知症施策の推進」、「生活支援体制の整備」の各事業が新たに位置付けられました。

新しい総合事業における介護予防では、生活環境の調整や、地域の中に生きがいや役割を持って生活できるような居場所や出番づくりなど、本人を取り巻く環境へのアプローチが重視されるようになりました。このように今回の法改正は、個別の介護予防だけではなく、「地域づくり」という考え方を打ち出しています。

また、地域には老老介護やひとり暮らしの問題、生活に困窮している人たちなど、さまざまな生活上の課題があります。

豊岡市老人福祉計画・第6期介護保険事業計画策定委員会の介護予防・生活支援サービス検討部会の報告書においては、今回の介護保険法改正について、「これまで制度の枠組みで対応しきれなかった生活課題に対応するための地域の助け合い活動の再構築の機会ととらえる」と位置付けていることから、生活支援体制整備事業が、「新しい地域包括支援体制」における住民の主体的な地域づくりに向けて、大きな役割を担うこととなります。

#### (4) 総合的な相談・生活支援体制づくりの考え方

総合的な相談・支援体制とは、地域での自立生活のためのさまざまな制度・活動を相互に関連付けることでつくる切れ目のない支援体制です。

「総合的」とは、制度に合わせた支援ではなく、人の生活全体に合せた支援であり、分野や属性を超えて、介助や日常生活支援だけではなく、健康問題や教育、経済的困窮、社会的孤立などを含め、一人ひとりの生活のしづらさ（生活障害）全般に対応するという意味です。そのためには、制度やサービスだけではなく、当事者の地域生活を支援するインフォーマルなサポートを含めた幅広い社会資源とのネットワークづくりによる総合的な支援体制が必要となります。これらの支援は個別支援にとどまらず、地域支援（当事者を受け止めてともに支える地域をつくる）まで組み込まなければなりません。

総合的な相談・支援体制づくりは、次の3つのポイントが重要となります。

##### ■ 総合的な相談・支援体制づくり3つのポイント

ポイント1 ニーズを漏らさない支援ネットワークをつくる

ポイント2 「入口」と「出口」をつくる

ポイント3 相談支援者のバックアップ体制をつくる

## ①ニーズを漏らさない支援ネットワークをつくる

ニーズを漏らさない支援ネットワークづくりとは、制度での対応だけではなく、ニーズに対応するためのネットワークです。このネットワークは専門機関だけでは不十分であり、住民と協働でつくるネットワークを含めて多層的につくる必要があります。問題解決のためのネットワークであることから、支援理念と目標の共有化、具体的な支援のための連携と役割分担、結果のフィードバックを続けることが大切となります。

## ②「入口」と「出口」をつくる

問題発見（入口）は、相談窓口に来る人への対応のみならず、支援者が出向くこと（アウトリーチ）やネットワークを通じたニーズ把握、身近な地域での支え合いの仕組みを通じての早期の問題発見が重要です。そして、地域での支え合いの仕組みこそ、問題解決の「出口」といえます。また、問題解決のためのもう一つの出口は、既存の制度やサービスで対応できないニーズがでてきた場合の「社会資源の開発」です。個別の相談支援だけで対応すると、必要な社会資源が開発されないまま、結局は問題が深刻化したり、対症療法に終始したりすることになります。個人の問題を社会的に解決するカギが、この出口づくりです。

### 「社会資源の開発」

生活課題の解決に役立つ広い意味での仕組みや手段等、制度やサービスだけでなく、地域に暮らす人、拠点、たくさんの地域活動、人と人のつながりやネットワーク、歴史や文化、風習等も社会資源になり得ます。具体的な社会資源開発としては、1つ目は、サービス開発です。これには、一から立ち上げて事業化、制度化する以外に、今あるサービスの柔軟運用や、ネットワークを組んで解決することが含まれます。2つ目は、総合相談という仕組みの開発です。3つ目は、住民に課題を返し、それを解決していく力を住民自らがつけていく地域開発です。

社会的孤立が注目される中で、特に求められている社会資源開発は、地域の中での居場所や多様な社会参加の場です。

## ③相談支援者のバックアップ体制をつくる

総合的な相談支援は、現行の相談支援機関が機能を発揮できる体制づくりが先決です。バックアップ体制とは、これまで「つなぎ先がない（引き継ぐ事業がない）」から相談事業所等が抱え込んでいたり、グレーゾーンのために支援が届かなかつたりしたケースを一旦受けとめ、本人の地域生活を支援するネットワークづくりを担う機関や担当を置くことです。この機能があることで、当事者や支援者が相談しやすくなるだけでなく、関係する各相談支援者がチームで支援を行うことができ、「断らない・受け止める」ことへの後押しになります。

（兵庫県社会福祉協議会：ネットワークと協働でつくる！総合相談・生活支援の手引き）

## (5) ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）の実現に向けて

従来の福祉は、行政が高齢者、障害者、子どもなど特定の人に福祉サービスを提供するものであるという考え方でした。しかし、地域には特定の人以外にも支援を必要としている人が生活しています。そして、日常生活の中で、ちょっとした手助けや支え合いのサービスを提供することで、生活課題を解決できる人もたくさんいます。

そのために、すべての人々を孤独や排除から援護し、地域の一員として包み、あらゆる人の存在価値を認める「ソーシャルインクルージョン」に向けた取組みを、行政だけでなく住民と一緒にすすめることが重要な課題となっています。

人はだれしも、住み慣れた地域で人と人との絆を深めながら、心身ともに健やかで、笑顔に満ちた生活を送りたいと願っています。このすべての住民の望みを実現するために、市では、年齢、性別、国籍、障害の有無に関わらず、すべての住民が、地域の一員として社会参加を続けることができる地域、そして、互いを認め合い、受け入れることのできるやさしさのある社会を醸成していくように努めます。

## 2 地域福祉計画と新しい地域コミュニティの推進

### (1) 新しい地域コミュニティとは

市では、これまで地域生活の多くの部分について、行政区による運営が基本となっていました。しかし、人口が減少し、少子高齢化がすすむ中で、行政区個々の力が弱まってきています。

そのため、地域の行事ができないなど、行政区だけでは解決できない課題が増えてきています。また、そのことは、婦人会や高年クラブ、育成会など各種団体の解散、会員数の減少、活動の停滞、役員のなり手がいないなど、組織の存続に関わる問題につながっています。地域を支える組織や仕組みが衰退する一方、地域の課題は多様化し、身近な日々の生活の分野まで課題が顕在化しています。

これらの現状を踏まえ、課題を解決するためには、新たな地域運営の仕組みをつくりあげることが必要です。行政区をはじめ、地区内の各種団体が活動の枠組みを超えて地区公民館の範囲で「地域コミュニティ組織」を結成し、「自分たちの地域は自分たちで守る」という考えのもと住民自治を行っていきます。

### (2) 地域福祉と地域コミュニティ組織との関係

地域に存在する生活課題は、高齢者の日常生活の問題から、障害者と住民との関係づくり、子どもの見守り、単身高齢者の社会的孤立、災害時や緊急時の要援護者の対応に至るまで幅広く増加しており、公的なサービスだけでは解決できないのが現状です。

行政区の活動では、住民の交流や防犯・防災活動、互助など身近な取組みは欠かすことのできないものであり、身近な地域における支え合い活動として大変重要となっています。地域コミュニティ組織は、地域に住むすべての住民が参加でき、行政区の単位ではできないことや広域的に取り組む方が効率的なこと等を、より大きな圏域で行う組織となります。地域福祉活動は市社協が中心となって推進してきた身近な地域の支え合い活動と、地域コミュニティ組織等が地域福祉における多様なネットワークをつくり、それらが連携・協働することで、まちづくりの土台（支え合い）を築いていくことをめざします。

