

住民による「新たな支え合い」の姿を求めて

－ これからの地域福祉のあり方 －

(案)

平成 20 年 3 月

これからの地域福祉のあり方に関する研究会

住民による「新たな支え合い」の姿を求めて
－これからの地域福祉のあり方－

目 次

I. はじめに	1
1. 検討の経緯	1
2. いま、地域福祉を議論することの意味	1
II. 現状認識と課題設定	4
1. 社会の変化	4
○少子高齢化の進行と従来の安心のシステムの変容	
○地域社会の変化	
2. 福祉・医療政策の施策の動向	5
(1) 近年の福祉制度改革	5
○高齢者福祉	
○障害者福祉	
○児童福祉	
○在宅医療の推進	
(2) 近年の福祉施策の方向性	7
○全体的な方向性	
3. 地域における多様な福祉課題	8
○公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題	
○公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題	
○社会的排除の対象となりやすい者や少数者、低所得の問題	
○「地域移行」という要請	
4. 地域で求められていること	9
○安心、安全の確立	
○次世代を育む場としての地域社会の再生	
5. 住民の自己実現意欲の高まり	10
○住民の自己実現意欲の高まりと地域参加	
6. これからの福祉施策における地域福祉の位置付け	11

住民による「新たな支え合い」の姿を求めて

－これからの地域福祉のあり方－

(下線部は前回会合(3月14日)からの変更点)

I. はじめに

1. 検討の経緯

○ 本研究会は、「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行う等の地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策」について検討するため、厚生労働省社会・援護局の求めに応じ2007年(平成19年)10月に設置され、以来〇回にわたって議論を重ねてきた。

○ はじめに、地域の要支援者、地域の問題とは何かについて議論を行い、続いて、求められる支援のあり方、住民参加の必要性、地域福祉を進めるために必要とされる条件などについて議論を行ってきた。あわせて、地域福祉に関する既存施策についてもレビューを行った。

○ 議論に当たっては、各地で地域福祉活動を実践している方々や既存施策の実施に携わっている方々からのヒアリングを行うとともに、地域福祉の現場の視察も行った。

2. いま、地域福祉を議論することの意味

○ 歴史的にみると、かつて我が国が農業を中心とした社会であった当時は、「相身互い」、「おたがいさま」といった地域の相互扶助により人々の暮らしは支えられてきたが、戦後高度成長期の中で、工業化、都市化が進み、地域社会に代わって、行政が福祉サービスとして高齢者や障害者、児童や子育て世帯に対する支援を行うようになり、行政が担う領域は次第に広がってきた。

○ 公的な福祉サービスは、戦後の貧困者対策、戦争障害者対策や戦争孤児対策から始まって、次第に高齢者福祉施策、身体障害者や知的障害者福祉施策など、その時々が高まったニーズに応じ、分野ごとに整備されてきた。特に、1990年代以降、高齢者や障害者福祉サービス基盤の計画的な整備が進められ、介護保険法に基づく介護サービ

スや障害者自立支援法に基づく障害福祉サービスといった、公的な福祉サービスは、質、量とも飛躍的に充実した。

- この結果、大きな分野ごとの基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスにより充足できるような仕組みが整備されたものの、電球の交換やゴミ出しなど日常のちょっとしたことの手助けといった生活ニーズへの対応や、墓参りの支援等人によって価値判断が分かれるような要請など、公的な福祉サービスだけではカバーできない問題があることが明らかになってきた。
- また、要介護にならない程度の軽度な障害、一時的な要支援状態といった制度の谷間にある者への対応、孤立死につながりかねない単身男性や悪質商法の被害者といった問題など、一つの分野としてとらえられにくく、これまで大きな分野ごとに整備されてきた公的な福祉サービスの対象になっていない問題もある。
- 一つの世帯で要介護の親と精神障害の息子がいるといったような複合的な問題のある家庭に対し、必要な公的サービスが総合的に提供されていないという問題もある。
- いわゆるゴミ屋敷やホームレスなど社会的排除の対象になりやすい者への対応、難病患者・家族や外国人など少数者に対する地域の無理解から来る問題もある。
- さらに、専門的な対応を必要とする問題が近隣住民によって発見されても、それが行政や専門機関につなげられず、結果として対応が遅れてしまうという、制度へのアクセスの問題もある。
- 地域の状況をみると、地域社会の変容や住民意識の変化が進む一方で、終戦後のベビーブームに生まれた世代(いわゆる「団塊の世代」)が退職年齢に達し、職域を生活の中心としていた多くの人々が新たに地域の一員として入ってくる。こうした人々を始めとして、住民が地域での活動を通じて自己実現をしたいというニーズは高まってきている。住民が主体的に福祉に参加することで、住み慣れた地域でこれまでの社会的関係を維持しながら、生きがいや社会的役割をもつことができ、より豊かな生活につながる事が期待される。
- 地域は、隣人たちとの社会的な関係の中で、それぞれの住民が自分らしい生き方を実

現していく場であり、歳をとっても、障害があっても、住み慣れた地域で自分らしい生き方を全うできることが、その人の尊厳を支えることになる。その意味で、地域の生活課題に取り組むことは、取り組む側にとって自己実現につながるだけでなく、支援される者にとっても地域で自己を実現し、尊厳ある生活が可能となるものでもある。

- こうした中で、今後の我が国における福祉のあり方を考える際、地域における身近な生活課題に対し、住民の支え合いによって対処する地域福祉のあり方を検討することが緊要な課題となっている。そこで、市場によるサービスでも公的な福祉サービスでもない、地域での支え合いの関係として、これからの地域福祉の意義や役割、そうした地域福祉を推進するために求められる条件は何か、について考え方を整理し、提示することが必要となった。

Ⅱ. 現状認識と課題設定

1. 社会の変化

(少子高齢化の進行と従来の安心のシステムの変容)

- 我が国の少子高齢化は他の先進諸国に例をみないスピードで進行しており、2005年(平成17年)から2030年(平成42年)にかけて65歳以上高齢者人口は1000万人以上、率にして40%以上増える一方、それを支える15～64歳人口は約1700万人、20%以上減るものと推計されている¹。
- 出生率が仮に今後上昇したとしても、新たに生まれる人口は2030年までは制度の支え手としては期待できず、担い手の大幅な減少の中で、大幅に増える高齢者に対する福祉を支えていかなければならない。
- 同時に、高齢者の一人暮らし世帯の数は、2005年(平成17年)の387万世帯から2030年(平成42年)には717万世帯と、2倍近くに増加すると推計されており、生活リスクに対して脆弱な世帯の増加を示している²。
- 現在の高齢者・障害者・児童を対象とする給付の中核である介護保険給付費・支援費・措置費の合計額の中で、7割以上が介護保険給付費となっていることをみても³、公的な福祉サービスだけで要援護者への支援をカバーすることは困難であるといわざるを得ない。
- これまで安心のシステムとして機能してきた、家族内の助け合いと企業の支えについても、少子高齢化の進行、核家族化、終身雇用慣行の変化や非正規雇用の増加、企業の経費削減などが進む中で、これまでのような支えは期待できなくなっている。

(地域社会の変化)

- 高度成長期における工業化・都市化の中で地域の連帯感が希薄化し、さらに成熟社

¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」(出生中位・死亡中位の場合)

² 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(平成20年3月推計)」

³ 社会福祉法人経営研究会(平成18年8月)「社会福祉法人経営の現状と課題」

会を迎える中で、これまでのような地域の活力を期待することも難しい。人々の移動性や流動性が高まり、個人主義的傾向も強まる中で、「ご近所」の人間関係が形成されず、地域の求心力の低下を招いている。特に大都市においては、オートロックのマンションに民生委員が入れないという状況もあるように、地域社会の支え合う関係の脆弱化が著しい。

- しかし、地域社会における支え合いの脆弱化は都市部だけの現象ではない。中山間地においては、若年層を中心とした人口流出により地域社会の構成員が減少し、特に限界集落（過疎化などで人口の50%が65歳以上の高齢者になり、冠婚葬祭など社会的共同生活の維持が困難になった集落）のようなところでは、地域社会の維持さえ難しい状況となっている。

2. 福祉・医療政策の施策の動向

(1) 近年の福祉制度改革

- まず、近年の福祉制度改革について、高齢者や障害者といった分野別に概観してみる。

(高齢者福祉)

- 1990年代初めから、在宅福祉に力を入れたゴールドプラン、新ゴールドプランが策定され、数値目標を掲げ総合的かつ計画的に基盤を整備するという形で、高齢者福祉施策は進められてきた。
- こうした流れは、1997年（平成9年）に介護保険法が制定され、2000年（平成12年）から実施されたことにより加速され、高齢者介護のサービス量は1990年頃に比べて飛躍的に増加するとともに、多様なサービス供給主体が参入することとなった。また、介護保険制度では、市町村が保険者となって運営や財政責任を担うことになり、福祉における市町村の役割の重要性を一層高めるものとなった。
- さらに、2005年（平成17年）に行われた介護保険法の改正により、小規模で多様かつ柔軟なサービスを展開し、一人一人ができる限り住み慣れた地域での生活を継続できるよう、小規模多機能型介護、夜間対応型訪問介護などの「地域密着型サービス」が

創設されるとともに、地域包括ケア体制を支える地域の中核機関として、新たに、①総合相談支援、②虐待の早期発見・防止など権利擁護、③包括的・継続的ケアマネジメント支援、④介護予防ケアマネジメント、の 4 つの機能を担う「地域包括支援センター」の設置を進めることとされた。

(障害者福祉)

- 高齢者福祉に比べると立ち遅れているといわれていた障害者福祉の分野についても、2000年(平成12年)に入ってから様々な改革が行われ、利用者が自らサービスを選択することを可能とする支援費制度を経て、2005年(平成17年)には障害者自立支援法が制定された。
- これにより、身体障害、知的障害、精神障害といった障害の種別にかかわらず、一元的に福祉サービスを利用できる仕組みが構築され、市町村が主体性を発揮して、地域のニーズに応じて総合的かつ計画的にサービスを提供する体制が整えられた。
- また、同法では、「障害があっても普通に暮らせる地域づくり」を目指し、入所施設からグループホーム等地域生活への移行や一般就労への移行を進めていくとともに、都道府県や市町村において、福祉、保健・医療、教育、労働など地域の関係者から構成される「自立支援協議会」を設置するなど、障害者の相談支援の体制整備も図られることとなった。

(児童福祉)

- 児童福祉制度は、1998年(平成10年)からは、保育所の利用手続きが、市町村の措置から、保護者が希望する保育所を選択する仕組みに改められた。また、2005年(平成17年)には、子育てに関する情報提供や助言を行う子育て支援事業が児童福祉法上位置付けられ、市町村の実施努力義務が規定された。
- また、現在、市町村において、地域における子育て支援のため、子育て親子が交流する常設のつどいの場を設けたり、子育てに関する専門的な支援を行う地域子育て支援拠点事業などが実施されている。
- 児童虐待防止対策については、2004年(平成16年)の児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の改正により、児童虐待の通告先等としての市町村の役割が明確

化されたほか、地方公共団体において、児童虐待を受けた児童等の状況の把握や情報交換を行うため、児童虐待防止の関係機関を構成員とする要保護児童対策地域協議会(子どもを守る地域ネットワーク)が設置できることとされた(2005年(平成17年)の法改正により、協議会設置について努力義務。)

(在宅医療の推進)

- 2006年(平成18年)には医療制度改革が行われ、我が国の医療の問題とされている平均在院日数の短縮が強く叫ばれ、療養病床の再編が行われるとともに、その受け皿としての在宅医療の推進が基本的な方向となっている。

(2)近年の福祉施策の方向性

- 我が国の福祉は、このように多様な広がりと変化を示してきたところであるが、特に近年の福祉サービスのあり方をみると、次のような方向性を志向してきたといえる。

① 利用者本位の仕組み

サービスの利用方法が、行政機関がサービス内容等を決定して提供する仕組み(措置制度)から、利用者がサービスを選択して自らの意思に基づき利用する利用者本位の仕組み(契約制度)へと変化してきた。

② 市町村中心の仕組み

住民に最も身近な地域において、必要なサービスをきめ細かく提供できるように、市町村を中心にした仕組みへと変化してきた。1990年(平成2年)の福祉制度の改正により、高齢者福祉及び身体障害者福祉を中心に市町村が権限を持って住民福祉の向上に努める仕組みが確立し、市町村が主体となって、それぞれの地域の特性に応じた福祉の充実に取り組むことが重要となった。

③ 在宅福祉の充実

可能な限り住み慣れた地域や自宅で生活をしたいという人々の要望や、障害のある人もない人も地域とともに生活している状態こそが普通であり、障害のある人もまた家庭や地域において普通の生活をするようにすべきであるというノーマライゼーションの考え方が普及し、在宅生活を支援する在宅サービスの充実が図られてきた。

④ 自立支援の強化

介護保険法に基づく介護サービス、障害者自立支援法に基づく障害福祉サービスとともに、高齢者や障害者の自立を支援するという基本的な考え方の下、提供され

ている。また、生活保護制度においても、被保護世帯に対し自立支援プログラムを策定し、それに沿った支援を行うという取組が進められている。

⑤ サービス供給体制の多様化

行政機関や社会福祉法人、社会福祉協議会が中心であった供給体制から、民間企業や非営利団体、住民団体等の様々な供給主体が併存する体制へと変化してきた。

また、介護保険制度の創設によりケアマネジメントが導入され、多職種が協働して高齢者を支える仕組みが定着しつつある。

(全体的な方向性)

- 以上のように、近年の福祉施策は、個人の尊厳を尊重する視点から、個々人の生活全体に着目し、たとえ障害があっても、要介護状態になっても、できる限り地域の中でその人らしい暮らしができるような基盤を整備していく、というのが基本的な考え方であり、それに基づき、地域での自立支援、生活の確保、施設や病院から地域への移行が進められている。

3. 地域における多様な福祉課題

- このように、特に高齢者・障害者の分野を中心に、それぞれの分野において、公的な福祉サービスは飛躍的な発展をとげてきたといえる。しかし同時に、地域においては、公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題や、公的な福祉サービスでの総合的な対応が不十分であることなどから生まれる問題、社会的排除や地域の無理解から生まれる問題がある。

(公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題)

- 公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題としては、
 - ① 一人暮らし高齢者や障害者等のゴミ出し、電球の交換のような「ちょっとしたこと」の手伝い、墓参りの支援など人によって価値判断が分かれるような要請といった、制度では拾えないニーズ
 - ② 要支援・要介護にならない軽度障害、病気やけがによる一時的な要支援状態等にある人々など「制度の谷間にある者」への対応
 - ③ 引きこもりから孤立死に至る单身男性、消費者被害に遭っても自覚がない認知症の一人暮らし高齢者など、自力で問題解決に向かわず、または問題解決能力が

不十分で、公的な福祉サービスに関する情報があっても理解や活用が難しく、かつ、家族や友人など身近な人々の手助けが期待できない状態にある人々への対応がある。これらは、地域で生活している人にしかみえない地域の生活課題であったり、身近でなければ早期発見が難しい問題である。

(公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題)

- 公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題としては、例えば、一つの世帯で、要介護の親と精神障害の息子がいたり、ドメスティックバイオレンスの被害に遭っている母親と非行を行う子どもがいる、といった複合的な問題のある家庭に対し、必要なサービスを的確に組み合わせて提供できておらず、一つの家庭を支えきれていない、という問題である。

(社会的排除の対象となりやすい者や少数者、低所得の問題)

- また、いわゆるゴミ屋敷やホームレス、といった社会的排除の対象となりやすい者への対応、自死遺児や難病患者・家族、外国人、地域で居場所のない若年者や刑務所から出所した者など、少数者への地域の無理解から来る問題や、場合によっては偏見・差別に至るといった問題もある。また、ニート、ホームレスといった新たな貧困を含む低所得の問題も、地域にある問題としてもとらえることができる。⁴

(「地域移行」という要請)

- 障害者自立支援法の下、2011年度(平成23年度)末までに1.9万人の障害者が福祉施設から地域生活に移行し、3.7万人の精神障害者が病院から地域に移行することが見込まれるなど、施設・病院から地域への移行が進められており、これら地域生活に移行する人たちを支える仕組みが求められている。

4. 地域で求められていること

(安心、安全の確立)

⁴ 社会の最後のセーフティネットである生活保護は、近年、国民の最低生活保障を行うだけでなく、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての働きを持たせる、との視点に基づき、施策が進められている。2005年(平成17年)度からは、地方自治体がハローワークや保健所、医療機関と密接に連携しながら、それぞれの被保護世帯の現状や地域の資源を踏まえて自立支援プログラムを策定し、それに沿って支援を実施する取組が進められている。

- 地域社会の弱体化が進む中、大規模地震など自然災害にどのように対処し、犯罪や事故をどのように防ぐかは住民の最大の関心事である。地域社会における安心、安全の確立が住民の地域での暮らしの大前提であり、地域社会の活性化のためにも喫緊の課題となっている。

(次世代を育む場としての地域社会の再生)

- 地域社会は、子供が生まれ、育つ場でもある。ところが、働き盛りの世代が男女ともに働きに出かけ、日中地域にいないという状況の中で、子育てのために地域がまとまったり、子どもに地域の一員としての意識をもたせたり、地域の人々が参加し、ともに行う行事を継承したりすることすら難しくなっている。また、子育て中の親には、地域で相談できる人がおらず、子育て不安をもっている者も多く、子供が生まれ、育つ場としての地域がその機能を果たしていない状況にある。若年層が地域に受け入れられず、居場所がないという状況もあり、次世代を育む場として地域社会を再生することが強く求められている。

5. 住民の自己実現意欲の高まり

(住民の自己実現意欲の高まりと地域参加)

- 高齢化、長寿化の進展等から、住まいのある地域社会に目が向いたり、労働時間の短縮による自由時間の増大や現役引退後の時間の増大等から、地域社会をより住みやすいものにしていこうという意識が高まっている。そうした意識の高まりを背景に、地域における活動に参加することを通じて、自己実現や自己啓発を果たしたいという住民の意欲が高まっている。
- また、仕事のやりがいや充実と、家庭や地域での多様な生き方を両立させる社会をめざし、「ワーク・ライフ・バランス」(仕事と生活の調和)の必要性が強調されている。地域社会は、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様な生き方が実現できる場であることが求められている。
- 今後、団塊の世代が退職し、職域を中心とした生活から地域を中心とした生活を送る者が急増してくる。今まで仕事を通じて充実感や達成感を得てきた住民の自己実現意欲が、今後は地域活動に向けられるケースも増えてこよう。

- また、1995 年(平成 7 年)の阪神・淡路大震災以来、ボランティア活動の重要性が認識され、ボランティア活動を通じて社会に参加し、自己を実現したいと考える人が増えてきた。全国の社会福祉協議会が把握しているボランティア数はこの 10 年間で約 1.5 倍になり⁵、内閣府の調査によれば、今後 NPO やボランティアに参加したいと考えている人は 5 割を超えている⁶。
- 地域社会における様々な生活課題に対応することは、支援を要する者が地域でその人らしい生き方を全うすることで自己実現を可能にすると同時に、支援する者も地域における活動を通じて自己を実現することでもある。住民が、時と場合に応じて、支え、支えられるという支え合いの関係を構築する、いわば相互の自己実現を地域で可能にしていくことが求められている。

6. これからの福祉施策における地域福祉の位置付け

- 以上に述べたように、地域には、現行の仕組みでは対応しきれていない多様な生活課題があり、これらに対応する考え方として、地域福祉をこれからの福祉施策に位置づける必要がある。これらの生活課題は、誰もがいつかは遭遇する課題であり、その意味では、これらの課題を自らの問題であると認識し、住民間でそれを共有して解決に向かうような仕組みを作っていくことは、我々皆のこれからの安心のための準備として必要なことである。そして、このような仕組みをつくっていくことは、住民の自己実現意欲を生かすことにもなる。
- そこで、次章以降において、あるべき地域福祉の意義と役割、推進するために必要な条件を論じていくこととしたい。

⁵ 全国の社会福祉協議会が把握しているボランティア数は 1995 年の約 505 万人に対し、2005 年には約 740 万人。(出典：全国ボランティア活動振興センター「2005 年ボランティア活動年報」)

⁶ 内閣府国民生活局「平成 19 年国民生活白書」

Ⅲ. 地域福祉の意義と役割

1. 地域における「新たな支え合い」(共助)を確立する

- かつて、多様な生活課題に対しては、家族や地域共同体による助け合いによって対処してきたが、工業化、都市化といった社会の変化、核家族化などの家族の変容の中で、これらの助け合いの機能の多くが、市場から購入するサービスや行政が提供する公的な福祉サービスとして、次第に外部化されていった。そして、特に都市部において、地域の助け合いの機能は次第に縮小し、農村部においても、高齢化や人口流出によって、そのような機能が停滞しているところも多い。

- しかし、これまで述べたように、地域における全ての生活課題に対し、公的な福祉サービスだけでは対応することができないことが明らかになってきている。基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応する、という原則を踏まえつつ、地域における多様な生活ニーズへの的確な対応を図る上で、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、地域における「新たな支え合い」(共助)の領域を拡大、強化することが求められている。

- このような動きの中で現れたのが、ボランティアやNPO、住民団体による活動である。これは、地域を、高齢になっても障害があっても、尊厳をもって自分らしい生き方ができ、また、安心して次世代を育むことのできる場にするという、住民共通の利益のために、行政だけでなく多様な民間主体が担い手となり、これらと行政とが協働しながら、従来行政が担ってきた活動に加え、きめ細かな活動により地域の生活課題を解決する、という意味で、地域に「新たな公」を創出するものといえる。

- さらに、住民団体、ボランティア、NPOなどがより主体的に地域の生活課題に取り組むためには、地域福祉計画策定に参画するなど、住民参加を進めていく必要がある。このように、多様な主体が、地域福祉活動の担い手になるだけでなく、地域の公共的決定に関わることも、「新たな公」としての性格を強めるものである。

- もちろん、ボランティア、NPO、住民団体などの非営利セクターには、資源や専門的知識、運営のノウハウが十分ではない、などの弱点があり、市場、行政、非営利セクターがそれぞれの弱点を補い合って、住民の生活課題に対応する必要がある。