

平成 24 年度富山県大学連携協議会公開講座
第 3 回 1 限目「安心・安全な地域とは」

平成 24 年 9 月 22 日（土）

13:30～14:50

会場 富山県民会館 302 号室

第 3 回 1 限目

「安心・安全な地域とは～市町村地域福祉活動計画の

策定過程から考える～」

講師 富山福祉短期大学社会福祉学科介護福祉専攻

准教授 宮嶋 潔 氏

1. 地域福祉とは

日本では今、少子高齢化が進んでいる。その中で、地域福祉の領域では、昔ながらのご近所との助け合いを大切にしていこうという話をよく聞く。しかし今、地域では昔ながらのつ



ながりがどんどん希薄化してきている。また、つながりが残っていても、そのつながりから漏れる人も存在する。地域はつながりが濃く、困ったときには助け合うというすばらしい面がある反面、気に入らない人は排除するという側面を持つからだ。排除された方が地域の中で孤立化した結果、滑川での孤立死のような事件を招くことになる。

今、日本の地域社会では、孤立死をはじめ、徘徊死・不明者、高齢者虐待・児童虐待、消費者被害、災害時要援護者への支援、これらが重なり合う事例など、さまざまな問題が存在する。

実は私も、今年の 3 月から小矢部市で母親と同居している。母が脳出血を起こして認知症になり、その少し前は父親ががんで亡くなり、この 1 年はまさに激動の 1 年間だった。一昨年、母から私の職場に、父親がいなくなったと電話があった。当時、父には認知症が出始めていたため、心配になって駆け付けたところ、父はほどなく赤い顔をして帰ってきた。酒を飲んでいたので。このときには笑い話で済んだが、家族からすれば認知症のある方がいなくなると非常に不安を覚える。ご近所をお願いしてあっても、24 時間見守ってもらうわけにもいかない。母親は今、「お父さん、どこ行った？」と四六時中聞いてくる。これは人ごとではない。

虐待は、地域の中でその世帯が孤立しているために家の中ですべてが行われ、それが外に漏れないために起こる。ここで問題になるのは、それを口にできない障がい者や子ども、高齢者などの社会的弱者が、しばしばその標的になることである。私は小矢部社会福祉協議会にいたとき、相談業務を担当していたが、虐待を受けた子どもは、「殴られるのは僕が悪いことをしたからだ。虐待ではない」と言う。

また、精神障がい者の地域移行も担当したことがあるが、地域住民の同意を得るために自治会に伺ったところ、「何かあったらどうするのか」と言われた。その不安を解消するために、「そのときは電話してください。精神病院のスタッフや医者がすぐに駆け付けます」と話して受け入れていただき、当然ながら何の問題も起きていない。

では、地域で課題になっていることを放っておいていいのか。自分も家族も、今は元気

でも、いつ何時トラブルが降りかかるか分からない。従来、福祉は国の責任で行われてきた。しかし、少子高齢化が進み、生活の価値観が変わり、地域のつながりも希薄化する中で、国や行政だけが社会福祉を担う時代ではなくなってきた。そこで出てきたのが地域福祉という考え方で、それが今の日本における福祉の主流になってきている。

このような流れの中で 2000 年に制定された社会福祉法では、第 4 条で「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」としている。つまり、その地域に住む住民すべてが日常生活を営むだけでなく、娯楽を含めたさまざまな活動に参加できる環境をつくっていかうということだ。それを担う主体は行政や社会福祉協議会だけでなく、地域の社会福祉施設、民生委員や福祉推進委員、ボランティアも入るが、これに加えて今は地域住民の力がどうしても必要になっている。その意味で、地域住民の方々といかに一緒にやっていくか、いかにその気にさせるかが、地域福祉を進めていく上では一番重要な点となる。

2. 地域福祉を推進するための計画

地域福祉を進めるために、具体的にはどうすればよいのか。厚生労働省は、2002 年に「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」という指針を出した。これは、行政と地域住民が一緒に地域の課題に取り組んでいくことを目的として策定されたもので、これにより各市町村において地域福祉計画を策定することが努力義務とされた。努力義務としたために計画策定期間に差が出たが、現在、富山県内で計画を策定していない自治体は舟橋村だけになっている。

各市町村の地域福祉計画は、国が掲げた四つの理念（住民参加、共生社会、男女共同参画、福祉文化の創造）と四つの基本目標（①生活課題の達成への住民等の積極的参加、②利用者主体のサービスの実現、③サービスの総合化の確立、④生活関連分野との連携）を踏まえてつくられている。中でもとりわけ住民参加が重要であるにもかかわらず、肝心の地域住民は計画のことを知らないのが現状である。

私は昨年、魚津市の地域福祉計画の策定に関わったが、地域福祉計画がつけられる前に、高齢者保健福祉計画、介護保険事業計画、障がい者福祉計画、次世代育成支援行動計画、健康増進計画、地域防災計画、都市マスタープラン、住宅マスタープランなどが既に出来上がっていた。これらの計画のほとんどが地域に住んでいる方々に関係してくるため、ある程度これらを統合した福祉計画として、地域福祉計画をつくることになった。

自治体の地域福祉計画には抽象的な目標が多い。そこで、具体的に地域福祉を進めていくためにつくられるのが、社会福祉協議会がつくる地域福祉活動計画である。両者は上下の関係ではなく並列の関係にあり、互いに役割を分担している。この二つの柱ができて初めて地域福祉に取り組むスタートラインに立てるのである。富山県内の各市町村にも、この二つの計画があるはずである。

3. 計画策定過程における住民の声

私は教員になる前、小矢部市の社会福祉協議会の職員をしていたときに小矢部市地域福祉活動計画の策定に携わった。大学の教員になってからは朝日町の地域福祉活動計画、射水市の地域福祉計画に携わり、最近は上市町、入善町、魚津市（地域福祉計画を含む）の地域福祉活動計画にも関わっている。地域福祉計画も地域福祉活動計画も策定の手順は同じで、いずれも地域における課題の把握・明確化→計画化→実施→評価というプロセスを

たどる。

地域の福祉課題を把握し、整理するための最善の手は、市町村の住民全員にヒアリングをすることだ。しかし、それは実際は不可能であるため、できる限り多くの地域住民の声を聞くために計画づくりの過程でよく使われるのが、地域に出向いて行って開く地域懇談会という手法である。私も上市町、入善町、魚津市の地域懇談会に何度か出席しているが、出てくる課題はどの懇談会でも大体同じである。

その中で耳にした住民の声をご紹介しますと、高齢者に関しては、「買い物難民」という言葉があるように、郊外に移動したスーパーや病院に行く移動手段がないことが悩みの種である。また、災害時の心配や閉じこもりの問題もある。子育てに関しては、登下校時の安全確保、三世代での交流や高齢者との交流の場、遊び場がないなどの問題意識がある。障がい者に関しては、周囲の関わり方が分からず、課題すら分からないが、働く場や外へ出る機会を与えるべきだという声がある。その他としては、地域のつながりの希薄化による交流の機会の喪失、地区社協や民生委員の後継者不足といった課題が挙げられる。

しかし、これらはいくまで地域懇談会での意見で、これを地域住民の声としてそのまま地域の課題として吸い上げることには問題がある。地域懇談会には、基本的には元気な方が来られている。従って、高齢者関係で出てくる話題は、自分の将来のことや、「あの人は独り暮らしで閉じこもっている」「あの人は買い物をどうしているか心配だ」など、第三者の目線からの意見である。

子育ても同様である。「遊び場があれば、子どもは外で遊ぶだろう」等の意見が多い。ところが、最近は近くに遊び場があってもそこでは遊ばない。皆さんの年代の子ども時代における遊び方と今の子どもの遊び方は、変わってきているのである。私たちが子どもの

ころは、それほど車が多くなかったので近場のあまり交通量がないところで近所の子どもと遊んでいた。しかし、今は近所の子も少なくなっていて、両親は子育てに一生懸命なので、休みの日には車で遊び場に連れて行く。つまり、遊び場はあるのだが、遊ぶ場所が違うのである。ここでギャップが出てくる。子育て中の親の思いと、第三者として見ている課題は違うということだ。従って、地域懇談会の声をそのまま計画化しても、課題解決にはつながらない。閉じこもりも同様で、独りでいることが好きな方もいる。地域懇談会で出てくる意見の中にはもちろん大事な課題もあるが、すべてが的を射た課題ではないのである。

では、介護や子育てに当たっている当事者や障害を持つ方自身へのヒアリングでは、どのような声が上がっているのか。

高齢者の声が多かったのは、今は車があるので何とかできているが、将来病氣や寝たきりになったときに、買い物や通院はどうすればいいのかという不安である。また、子育て中の方からよく出てくるのは、交流の場（親子で参加できるイベント等、同年代と関われる場）がほしいという意見である。ほかに、富山県は全国的にも共稼ぎ率が高い県なので、急に母親の身に何かあったとき、子どもの預かりの場が身近にほしいという意見も多い。また、子どもを育てるにはお金がかかるので、金銭的支援がほしいという意見もある。

障がいを持っている方は、地域の人に障がいについて理解してほしいという意見のほか、地域のいろいろな行事に参加したい、地域の役に立ちたいという声も多い。一方で、今は何とか両親と共に自宅で生活しているが、両親がいなくなったときや、年をとって障がいがある方が今よりも重くなったときなど、将来への不安も多く持っておられる。

このように、懇談会で聞かれる住民の声と当事者の要望との間にはギャップがあるため、

地域福祉計画策定に際しては、地域懇談会の声を聞いてそのまま計画するのではなく、当事者の意見を聞くことが大事であること、さらに地域懇談会で当事者の意見を聞ければいいのだが、障がいを持っておられる方や子育て中の方はなかなか懇談会に出られないことを忘れてはならない。

皆さんの市町村でも、地域福祉計画と地域福祉活動計画がつくられていて、その冊子には必ず策定過程が書かれている。市町村によっては当事者へのヒアリングまで行っているところもあるが、地域懇談会で終わっているところ、単に郵送のアンケート調査で終わっているところもある。いずれの方法も住民参加型だが、どれが一番地域に合った活動計画づくりかを考える必要がある。最も重要なのは、当事者から吸い上げた意見や思いを、いかに非当事者の住民の方々と共有するかである。

また、計画づくりのプロセスでは、当然ながら多数派と少数派が出てくる。高齢者はどちらかというと多数派で、障がい者問題や子育て問題を取り上げる人は少数派である。その少数派の意見をいかに地域の課題として拾い上げていくかも重要である。そして、第三者の目から見た課題は、あくまでも推測であることを忘れてはならない。地域懇談会でなくとも、サロンやイベントなど、形式は何でもいいのだが、計画づくりのときだけでなく、そういう場を積極的につくっていくことが地域福祉の精神につながるものだと思う。

行政がつくる地域福祉計画は、ともすると計画作成自体が目的になってしまう。しかし、社協がつくる地域福祉活動計画には、地域懇談会や当事者のヒアリングを通して、地域住民の意識を変えていくという目的がある。従って、単なる計画づくりでなく、計画をつくっていく中で、障がいを持っている方のことを知り、子育て中の方と相談することで、一歩ずつ前進していかなければならない。つまり、地域福祉活動計画では、つくる過程でい

かに地域や当事者に参加してもらおうかが鍵になるということである。

4. 「韓国」の地域福祉の現状から見える今後の課題

今日は「日本海学」なので、最後に隣の韓国における地域福祉の現状に触れておきたい。

一昔前は、韓国の福祉は日本より 10 年遅れているといわれていた。しかし、日本から遅れること 3 年、韓国でも 2003 年に法律の中に地域福祉計画が位置付けられるようになった。この背景として、韓国は、実は日本より少子高齢化が速いことが挙げられる。内閣府（2004 年）によると、日本の合計特殊出生率 1.29 に対して、韓国は 1.19 である。高齢化社会（高齢化率 7%）から高齢社会（高齢化率 14%）へ移行する速度を見ると、日本が 24 年間（1970 年～1994 年）で移行しているのに対し、韓国は 19 年間（2000 年～2019 年）で移行している。

今、韓国は日本の福祉を勉強しながら、韓国独自の法体系の中で地域福祉を進めているところだ。その一つとして、日本が今取り組んでいる地域福祉計画づくりが韓国でも取り組まれているのだが、その形は少し違っている。日本には、高齢者保健福祉計画、障がい者福祉計画、児童虐待防止などの個別の計画が以前からあった。しかし、韓国にはそういった計画はなかったため、最初から地域福祉計画にそれらをすべて含めている。また、日本の場合は昭和時代から社会福祉協議会が地域福祉活動計画をつくってきたが、韓国にはそれが全くないまま、法律によって地域福祉計画をつくっている。この仕組みには、地域福祉計画の中にすべてを盛り込めるという利点がある。日本の場合は、既にある高齢者保健福祉計画から逸脱したものをつくることはなかなかできないため、前の計画を踏まえた計画にしなければいけないというあたりが難しいところだ。

もう一つ違うのは、日本の地域福祉計画が努力義務で市町村に委ねられているのに対し、

韓国の地域福祉計画は絶対につくらなければならないものとされているところだ。韓国では 2003 年に法律で定められてから、すべての市町村で地域福祉計画が策定されている。

さらに、日本は地域福祉の計画だが、韓国の場合は高齢者計画、児童計画、障がい者計画などのすべてを含んだ地域の社会福祉計画という位置付けになる。また、日本の計画評価方法が曖昧であるのに対し、韓国の場合は法律に地域福祉計画の評価方法まで書いてある。行政からのトップダウン方式で計画をつくり、その中に住民参加というボトムアップの手法を入れ込んであるのだ。

また、韓国には日本の社会福祉協議会のような組織がなかったため、2003 年に社会福祉事業法を改定し、韓国でも市町村で社会福祉協議会の設置が進んでいる。10～20 年後に韓国が高齢社会に突入したときに韓国の地域福祉がどうなっているか、同時に、富山県地域福祉が今後どうなっていくって、そこに皆さんがどう関わっていくことになるか、注視していきたいと思っている。