

共生社会構築に向けた福祉計画の役割に関する一考察

野田 秀孝¹

A Study on the Ideal Way of Welfare Plan for the Construction of a Community Symbiotic Society

Hidetaka NODA

E-mail : noda@edu-u.toyama.ac.jp

Abstract

The aim is to build a community-symbiotic society.

As a methodology, how to formulate a welfare plan.

Welfare plans are necessary to build a community-symbiotic society.

Welfare education needs to be positioned in the welfare plan to change residents' consciousness.

The ideal way and the role of the welfare plan to build a community-symbiotic society are considered based on resident activities.

キーワード：地域共生社会，地域福祉計画，住民活動，住民意識改革，福祉教育

Keywords : Community Symbiotic Society, Regional welfare plan, Resident activity, Awareness, Education welfare

I はじめに

「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する研究会」(厚生省社会・援護局 2000年)において，社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）とは，「すべての人々を孤独や孤立，排除や摩擦から援護し，健康で文化的な生活の実現につなげるよう，社会の構成員として包み支え合う（ソーシャルインクルージョン）のために社会福祉を模索する必要がある」として問題提議をしている。2000年の社会福祉法改正において，社会福祉の目的に「地域における福祉の推進」いわゆる地域福祉があげられた。地域福祉を推進するには，それぞれの地域内で，孤立や孤独を生み出さない，社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）をすすめることが不可欠である。

厚生労働省社会・援護局長の私的研究会「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」が 2008年3月に『地域における「新たな支え合い」を求めて

ー住民と行政の協働による新しい福祉ー』として報告書を発表した。この研究会は「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に設置されたものである。報告書では，これからの地域福祉の意義と役割について，地域における新たな支え合いとして＜共助＞を確立することを掲げ，地域で求められる支え合いの姿を，誰でもが，自分らしい生き方を地域で全うするために，その人自らの内にある生きる力を引き出せるようなエンパワメントとしての支援と支え合いとして捉え，地域において生活課題を早期に発見し，早期に対応するために，近隣住民・地域の諸団体・行政や事業者，専門家がネットワークで支えるシステムを作る必要性が指摘されている。

このシステムの重要な位置づけは，地域住民が主体的につながりあえる環境を醸成することであり，住民の地域福祉課題への気づきを促し，活動への参加につなげる支援として指摘している。

この考え方が，2016年の「ニッポン一億総活躍プ

¹富山大学人間発達科学部

ラン」(平成 28 年 6 月 2 日閣議決定)や 2017 年『「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)』(厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定)に引き継がれていると考えられる。

地域共生社会を実現するために、社会福祉法に規定する地域福祉計画などの市町村計画の役割や、地域住民が主体的に繋がり合える環境を醸成していくために福祉計画はどのような役割と意義を持つかを考察する。

II 地域共生社会を推進する計画のあり方

地域共生社会は、「住民に身近な圏域」において、住民自身が「我が事・丸ごと」と捉え、他人事を我が事へと変える働きをする機能と複雑で多様な課題を総合的に受け止める機能が必要とされる。また、これらを包括的に捉える総合相談センターが必要であり、同時に行政住民が協働で地域に働きかける機能を保つ必要がある。これらの機能をどのように地域に創設するかを、市町村が中心となって整備するためには、基本構想・総合計画の元に地域福祉計画の充実、分野別の福祉計画の連携の推進、医療や他分野の施策との連携が求められる。また、住民活動の計画である地域福祉活動計画と生活圏域で異なる課題に対応しうる地区社会福祉活動計画との密接な連携も必要となる。

地域福祉計画は、地域福祉推進の主体である地域住民等の参加を得て、地域生活課題を明らかにするとともに、その解決のために必要となる施策の内容や量、体制等について、福祉の関係部署だけでなく庁内関係部局はもとより、多様な関係機関や専門職も含めて協議の上、目標を設定し、計画的に整備していくことを内容としている。

2017 年 12 月に通知された「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」(平成 29 年 12 月 12 日社援発 1212 第 2 号)では、①社会福祉法改正の趣旨、②社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する指針に関する補足説明、③社会福祉法改正による記載事項の追加等を踏まえて改定した市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定ガイドライン(以下策定ガイドライン)等についてが示された。

策定ガイドラインでは、市町村地域福祉計画(以下「地域福祉計画」という。)に盛り込むべき事項と

して、法上、①地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項、②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、③地域における社会福祉を目的とした事業の健全な発達に関する事項、④地域福祉に関する活動への住民の参加に関する事項、⑤包括的な支援体制の整備に関する事項(法第 106 条の 3 第 1 項各号に掲げる事業を実施する場合)の 5 つが掲げられており、それを踏まえなければ、法上の地域福祉計画としては認められないものである。市町村においては、主体的にこれら 5 つの事項についてその趣旨を斟酌し具体的な内容を示すとともに、その他の必要な事項を加え、それらを計画に盛り込む必要があるとされた。

策定ガイドラインでは、市区町村社会福祉協議会の役割を、「地域福祉を推進する様々な団体により構成された市区町村社会福祉協議会は、社会福祉法において地域福祉を推進する中心的な団体として明確に位置付けられている。また、社会福祉協議会は、元来、地域住民主体を旨とした地域住民の参加の推進やボランティア、福祉教育、まちづくり等の実績を有することを踏まえ、地域福祉計画策定に当たっては市町村の計画策定に積極的に協力することが期待される。なお、社会福祉協議会が中心となって策定している地域福祉活動計画は、住民等の福祉活動計画として地域福祉の推進を目指すものであることから、地域福祉計画と一体的に策定したり、その内容を一部共有したり、地域福祉計画の実現を支援するための施策を盛り込んだりする等、相互に連携を図ることが求められる。」としている。

地域共生社会の実現に向けた包括支援体制を構築するためには、既存の枠組みである、高齢者、障害者、子ども・子育て家庭といった福祉の分野別の計画をそれぞれ策定していくだけではなく、医療や年金などの経済的な問題、消防や地域の安全といった問題、今まで制度の谷間とされてきた生活保護に至らない生活困窮者・引きこもり、高齢犯罪者など社会復帰の問題、自殺対策、虐待などの権利侵害などへの対応が不可欠であり、これらの地域的課題を主体的に取り組むことができる住民の意識改革や、他分野との連携など地域福祉計画に盛り込まなければならないことは多岐にわたると考えられる。

官民一体となって、協働して計画を推進するためには、行政計画である地域福祉計画と民間計画であ

る地域福祉活動計画は、一体的に策定することが望ましいと考えられる。また、社会福祉の計画の中で、地域福祉計画が各分野の計画の上位計画にと明確に位置づけられたことにより、より共通課題を鮮明にしながら、福祉だけではなく、地域生活を基盤においた横断的な計画内容にしていかなければならないだろう。

計画策定の概念を図-1に示すと、市町村地域福祉計画（以下「地域福祉計画」という。）に盛り込むべき事項として、①地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項については、各計画から共通事項を抽出して計画にのせる必要がある。②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については、包括的な相談窓口の設置などを適切にする必要がある。③地域における社会福祉を目的とした事業の健全な発達に関する事項については、地域の社会福祉サービスなどの社会貢献事業などを積極的に推進していくなどの支援が必要である。④地域福祉に関する活動への住民の参加に関する事項と⑤包括的な支援体制の整備に関する事項（法第106条の3第1項各号に掲げる事業を実施する場合）については、社会福祉協議会の策定する地域福祉活動計画と強力な連携をとって整備する必要がある。住民の生活圏域に基づいた、地区地域福祉活動計画とも密接な連携が必要である。地域の社会福祉

サービスが充実したとしても、地域住民が生活する生活圏域で、「他人事」ではなく「我が事」と考える地域住民の意識を改革し、地域福祉を底辺から支える土台を作っていくことが重要であると考えられる。

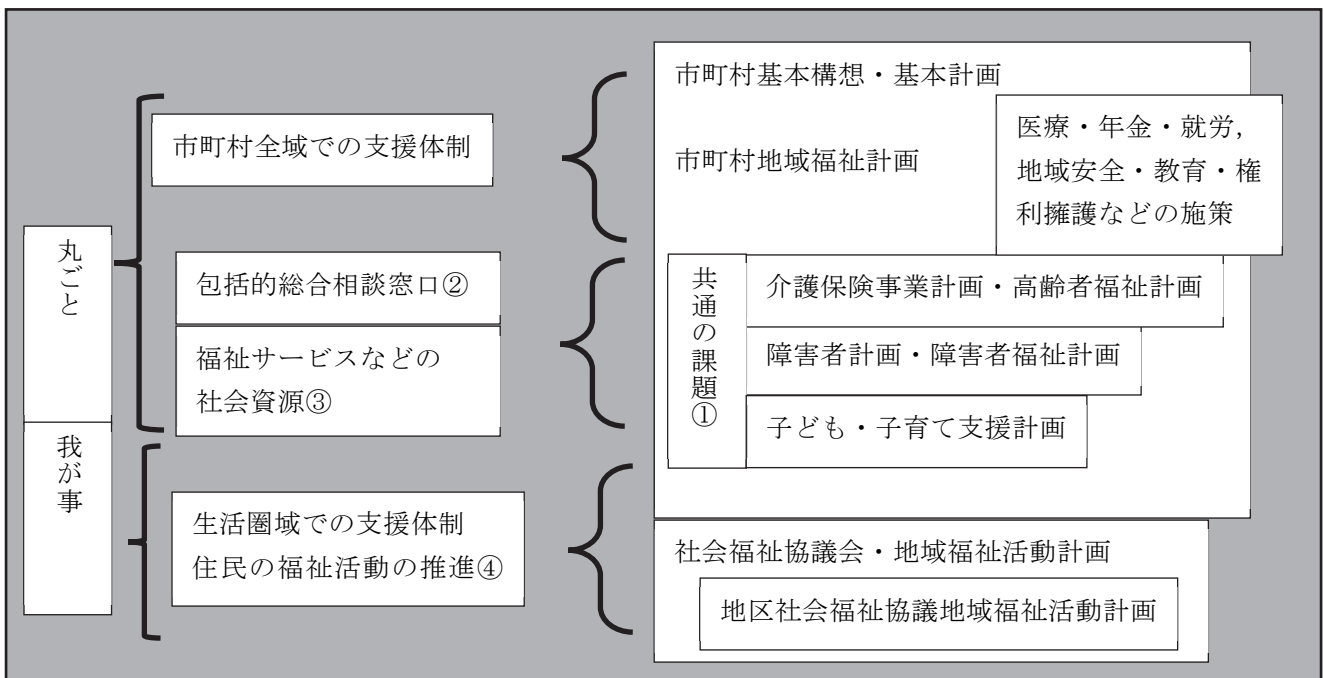
地域の生活課題を、縦割りや制度で対応できないとするのではなく、「丸ごと」捉えるシステム作り、すなわち医療・介護・予防・住居・生活支援・安全などを包括的に確保される体制と、地域住民が、地域の生活課題を「他人事」ではなく「我が事」と捉えることができる意識改革を行い、いつまでも地域で元気で暮らせる予防重視的な住民相互の支え合いのシステムなどを併せ持った、地域福祉計画と地域福祉活動計画にしていかななくてはならないと考えられる。

Ⅲ 住民の意識改革の重要性

地域住民が、地域の生活課題を「他人事」ではなく「我が事」と考えられるようになるためには、地域住民の意識改革が必要である。

地域住民が地域で課題を抱えている人や世帯に気づく事が必要であり、課題の早期発見や早期対応により深刻化する前に解決に導く事、制度の狭間や、複雑で多様な課題を関係機関に早期につなぎ、連携し解決できること、既存の社会資源では対応できない問題などに対して、新しい社会資源を住民活動と

図-1 計画策定の概念図



して生み出したり、サービス提供者が「支え手」、サービス利用者が「受け手」という関係性ではなく、すべての人が参加・参画して成り立つという考え方で、生きがいを見いだせる地域関係を作る必要がある。

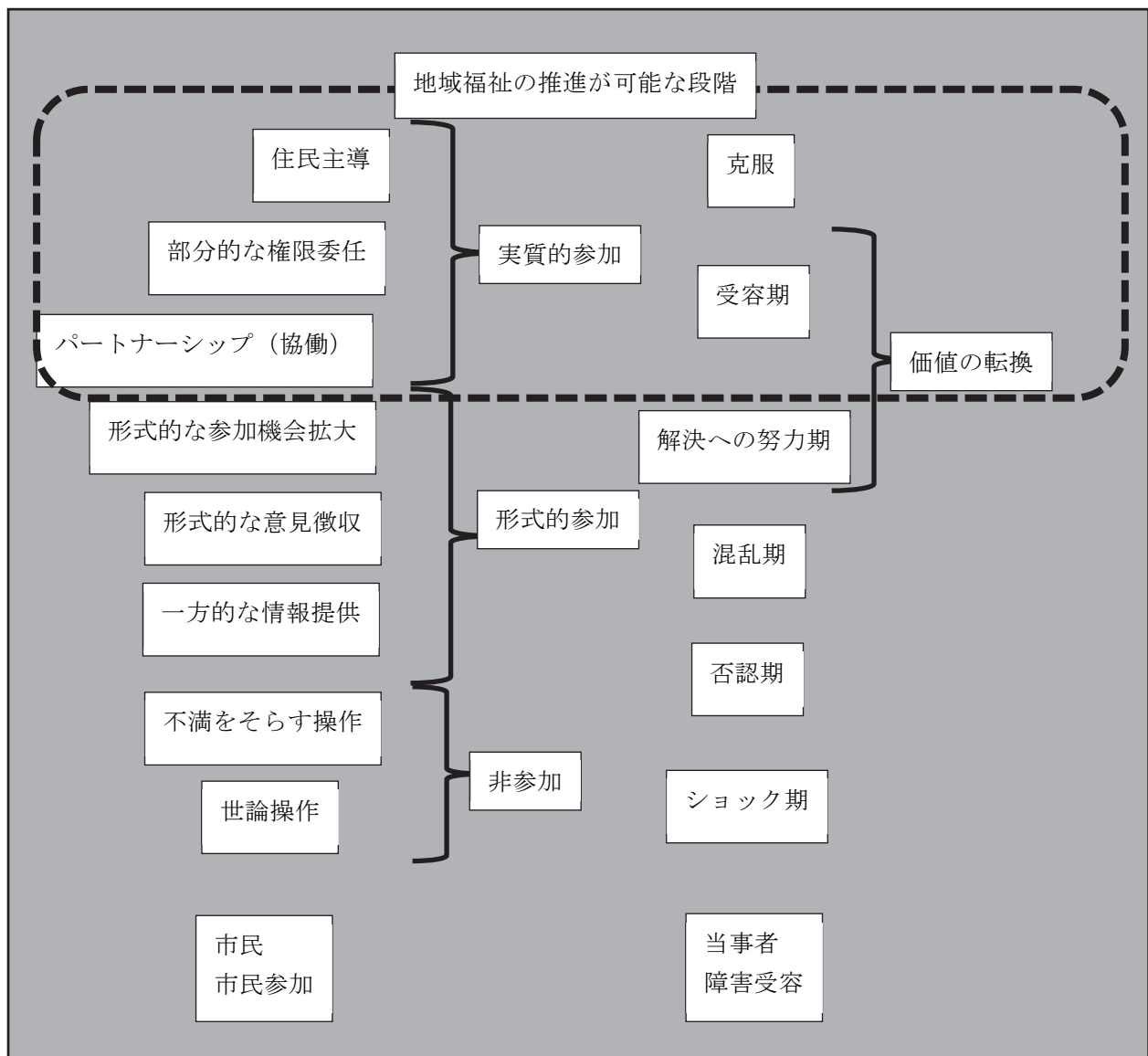
住民参加については、シェリー・アーンシュタイン (Sherry R. Arnstein) (1969) が、住民参加を「住民の参加とは、住民に対して目標を達成できる権力を与えること」と定義し、その段階を「市民参加の梯子」という表現で説明している。

市民が、自分自身がどの位置にいるかを確認しながら、最終的な目標である「住民主導」に向かって、一歩ずつ階段を登るように進んでいくことが必要であるとして①世論操作の段階②不満をそらす操作の段階③一方的な情報提供の段階④形式的な意見徴収

の段階⑤形式的な参加機会の拡大の段階⑥パートナーシップ (協働) の段階⑦部分的な権威委任の段階⑧住民主導の段階という 8つのステップを示している。

この「市民参加の梯子」を福祉計画策定に照らして考えてみると、①は住民参加とうたいながら、権力者が支配・統制している状態のことであり、行政主導で計画策定をしている状態と考えられる。②は不満をそらすようにガス抜きをして支配を続けるものであり、①と②の段階では住民は非参加の状態であると考えられる。③は情報を提供するが一方通行④は形ばかりの審議会を設置したり協議の場を設けたりパブリックコメントを募ったりするが形式的なもの⑤は意見は聴取するが反映するかどうか権力者次第で操作してしまうものであり、③④⑤の段階

図ー2 地域福祉推進に必要な意識レベル



では住民参加は形式的な参加でしかないと考えられる。⑥は市民と権力者が対等な立場で、共に悩み、知恵を出し合い解決する協働が成立している段階⑦は市民が権力者の持つ権限を一部移譲されて行使できる段階⑧は住民主導で物事を決定して実行する段階とし、⑥⑦⑧が実質的参加の段階であると考えられる。

当事者については、どのような参加ができるのであろうか、当事者の問題を障害の受容という観点で考えてみると、上田敏(1980)は障害の受容(克服)過程は「ショック期」「否認期」「混乱期」「解決への努力期」「受容期」を経て、障害を克服すると定義している。「ショック期」では、肉体的な痛みはあるものの、回復を期待しており障害には気づいていない。「否認期」では、症状が簡単には治らないことを気づきながらも、完治を目標にして機能回復に励む。「混乱期」では、症状が完治しないことを他人に転嫁したり、悲嘆や抑うつ状態になったりする。「解決への努力期」ではライト(Wright)の4つの価値転換が始まるとしている。「受容」とは、この価値転換が達成された状態であり、ここに至った障害者は、自らが社会に統合されることを当然視するようになると指摘している。

地域福祉の推進において、地域住民が「支え手」「受け手」の関係性を超えて、「他人事」ではなく「我が事」のように受け止めて問題解決に当たるようになるためには、住民参加のレベルでは実質的参加の状態であり、最低でも協働できる段階にある必要があり、当事者としては、障害の受容期から克服状態であり社会に対して参加参画する段階にある必要があると考えられる。地域住民と当事者双方が、図-2の地域福祉推進状態にあることが、地域福祉推進には必要であると考えられる。

このことは、地域共生社会の構築に向けて、行政と住民がパートナーシップをもって、一緒に考え、一緒に悩み、一緒に解決に当たるといった関係性に最低でもいる必要性があり、当事者などの福祉サービス利用者が、地域のカで、サービスを利用するという「受け手」で特別な存在という状況ではなく、サービスを必要とする人がいるから、サービスを提供する人がいるという、対等な関係を構築していることが必要であり、サービスの質や改善に共に参加感覚しているという状態が必要である。

これらの行動を促進するためには意識改革が不可

欠であり、地域福祉計画と地域福祉活動計画に意識改革を明確に位置づけることが重要である。

IV 福祉計画と福祉教育

地域共生社会を推進していくためには、地域住民そのものの意識改革が重要になることは前述したが、その方法として、福祉教育があげられる。

地域福祉を推進するためには、地域に生活する住民自身が、地域における生活課題に対して関心を持ち、その課題を地域の住民と共有して、解決に向けて参加することが必要と考えられ、これらのことを住民主体と呼んできた。住民主体は、放置しておけば住民意識の中で、自然発生的に芽生えるというものではない。障害者を奇異の目で見ると、福祉施設を迷惑施設として反対するなどの、葛藤・対立(コンフリクト)を生むという、地域の中で抑圧状態や社会的排除(ソーシャルエクスクルージョン)につながることもしばしばある。

社会的包摂(ソーシャルインクルージョン)を目指し、地域福祉を推進し、共生社会を構築していくためには、構築過程の中で、地域住民の意識に働きかけ、主体形成に関わる働きかけをしていかなければならない。その中心的方法が、福祉教育と考えられる。

福祉教育は、啓発や体験による気づきや関心を持ってもらうこと、それを行っていく過程で、教育を受けたものも、地域もエンパワメントされ、自らの課題や地域の課題に対して主体的に解決に向けて行動する力を生み出す、この学習過程を重要視している。

学校教育では、福祉の価値として学ぶことで、児童・生徒の成長を促し、共に生きる力を育む教育としても行われているが、生涯学習を通じて、地域住民の福祉に対する意識改革を喚起し、地域の福祉力を高める方法として、地域の社会的排除(ソーシャルエクスクルージョン)を解消していくという意識改革の方法として用いられてきた。

全国社会福祉法人全国ボランティア・市民活動センターは、2017年3月に「社会的包摂に向けた福祉教育～福祉教育プログラム7つの実践～」を発行している。その中で、社会的包摂(ソーシャルインクルージョン)にむけた福祉教育の視点として、生活に困窮した人を自立させるためのプログラムや施策

だけでなく、一人ひとりが意識を変え、社会を変えていく必要があるという認識こそが重要で、その過程の学びこそが福祉教育であるとしている。社会的排除（ソーシャルエクスクルージョン）ではなく社会的包摂を選択し、社会的排除と社会的孤立の解消を目指した地域福祉を推進することを視点として、本人と地域に働きかけてエンパワメントを促進すること、改めてノーマライゼーションを具現化する過程としての福祉教育の役割を解説している。

例えば、地域に「ゴミ屋敷」があれば、近隣住民は無関心や葛藤・対立（コンフリクト）の感情を抱くかもしれない。また、都心で地域に保育園を作ろうとすると、騒音や送迎の車の渋滞などを理由に反対を表明するなど、問題に対して無関心、関係がないから反対をするなどの事例がある。当事者にしても、混乱をしたり、どうしていいのかわからなかったりする。これらの問題を、「我が事・丸ごと」として受け入れる土壌を醸成していかなくてはならない。

福祉教育が、当事者・地域住民の意識改革を促進し、無関心や混乱から脱し、エンパワメントを発揮できるようにしていくことで、地域そのものの地域力が増進することができると考えられる。

このような、当事者、地域住民の意識改革を促進し、エンパワメントを発揮でき、地域の福祉力を増大させる方法として福祉教育を据え、地域福祉計画や地域福祉活動計画に明確に位置づける必要があると考えられる。

V おわりに

地域共生社会の実現に対しては、福祉分野の総合的な計画である地域福祉計画が、各分野福祉計画の上位計画として位置づけられたことにより、各分野の共通の課題を捉えて解決を図り、更に、医療・年金・就労・地域安全・教育・権利擁護などの様々な分野の横断的な性格を持った計画とすることが明確にもとめられる。また、住民の福祉活動の推進を通して、生活圏域での支援体制の充実を図るための地域福祉活動計画との一体的な策定の必要性など、地域包括ケアシステムをどのように充実させていくかが重要になってきていると考えられる。

今後の日本社会を鑑みると、外国人労働者の大規模な受け入れなど、今までにない制度が導入され、人種や文化を超えて、共生社会の構築が必要になる

可能性が高い。今後の地域は、そこに住むあらゆる人を対象とした、社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）を実現するために、地域福祉の推進をしていく必要がある。「我が事」「丸ごと」の地域共生社会の実現は、総合的な福祉の計画である地域福祉計画の充実と、住民主体の活動を住民主体で創設していくための地域福祉活動計画の充実が不可欠であると考えられる。その方法論として地域福祉計画や地域福祉活動計画で住民の意識改革を推進していくためには、福祉教育の位置づけを明確にすべきであると考えられる。団塊の世代が75歳以上になっていく2025年問題を身近に控え、都市の集中と地方の過疎化の進行、特に医療・福祉分野での労働者不足、その労働者を海外に頼る政策の本格稼働といった問題が身近に迫り、ほんとうの意味での地域共生社会をどのように実現するかは喫緊の課題であると考えられる。

参考文献

Sherry R.Arnstein 『A Ladder of Citizen Participation』1969

上田 敏 『障害の受容—その本質と諸段階について』総合リハビリテーション 8 1980年 515-521

社会福祉法人全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動振興センター 『社会的包摂に向けた福祉教育—福祉教育プログラムの7つの実践』2017年3月

厚生省社会・援護局 『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する報告書』2000年12月

厚生労働省これからの地域福祉のあり方に関する研究会 『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—』2008年3月

(2019年10月21日受付)

(2019年12月18日受理)