

第2章 地域福祉計画で目指す将来像と基本的な考え方

1 地域福祉計画で目指す将来像

一人ひとりが自分らしくいきいきと、安心して暮らしていけるように、
認め合い、支え合いながら、共に生きていく地域社会

地域に暮らす私たちの生活課題を多角的に捉えて解決につなげ、一人ひとりの生活の質が向上し、夢や希望を持つことができ、自分らしくいきいきと生きていけるようになることを目指しています。そのためには、住民一人ひとりが、かけがえない人間としての尊厳を持って生きていることを認識し、多様な価値観を認め合い、支え合いながら、共に生きていく地域づくりが求められます。

第一次地域福祉計画の検証と課題

1. 主な取り組み

(1) 行政連絡区単位の取り組みの推進

第一次市計画の取り組みを進めるにあたっては、「住民一人ひとりの生活に焦点をあてる」という観点から、行政連絡区（当時 30 地区）を中核的な単位として位置づけ、地区社会福祉協議会を推進基盤としました。具体的な取り組みとして、以下のような取り組みを中心に推進してきました。

ア 「地区地域福祉活動計画」の策定

住民が自ら地域に根ざして課題やニーズを把握及び認識し、それらに応じた地域福祉活動を推進するために、市地域福祉計画に沿って地区ごとに策定する計画で、現在、25 地区が策定ないし策定に着手しました。市の地域福祉計画では対応できない地区固有のニーズに対応するため、住民自治協議会が中心となり、住民が主体的に参画した計画で、計画策定に係る経費は市が補助しております。

イ 「地域福祉ワーカー」の設置

地域福祉ワーカーは、地区の各種団体、組織等と連携して、福祉サービスや支え合い活動のコーディネート、地域福祉課題及び地域福祉ニーズに応じた支え合い活動の企画、普及、実施支援等の業務を行う住民自治協議

会に属する職員で、地域の課題を住民の支え合い活動や新たな担い手の養成等に働きかける役割として配置されています。設置に係る経費は市が補助し、現在 22 地区に配置されております。

ウ 「地域福祉よろず相談」の開設等

住民自治協議会など各種の地区団体を組織している 32 地区を圏域に、住民が主体として相談活動を行い、相談内容を限定せず、「とにかく聴いてほしい」といった相談でも受けとめています。相談窓口がわからない場合や、より専門性が高い関わりが必要な場合は、専門相談窓口に案内するなど地域の身近な相談窓口として開設しています。

(2) 市役所内部の連携協働体制の充実

市の関係部局が相互に連携を図りながら協力することにより市地域福祉計画を推進することを目的に、地区では解決が困難な、多様な地域福祉課題の解決に向けて、生活に関わる様々な分野の業務を横断的に連携・調整できるよう「地域福祉庁内推進会議」を設置し、市役所内部の連携協働体制の充実を図りました。

2. 見えてきた課題

(1) 地域における支え合い活動の推進基盤の変化

第一次計画では地区社会福祉協議会を地区の支え合い活動を推進する基盤と位置づけました。しかし、都市内分権*が推進される中、平成 22 年度から「住民自治協議会*」が本格的に活動を開始し、地区社会福祉協議会も住民自治協議会に移行、再編される中、地域福祉における推進基盤の役割をより発展的に果たすことができるよう、これまで地区社会福祉協議会が担ってきた機能や役割を住民自治協議会の中へ明確に位置付けることが必要となっています。

(2) 地域福祉ワーカーの機能や役割の明確化

地域福祉ワーカーは住民の立場を活かして、地域に密着して活動する人として設置を推進してきました。地域福祉よろず相談の推進についても、地域福祉ワーカーの役割として位置づけてきました。しかし、地域福祉ワーカーの役割や機能を明確に規定

都市内分権

長野市が推進する都市内分権とは、地域の課題を迅速かつ効率的に解決するために地区住民の皆さんが「自分たちの地域は自分たちでつくる」という意識を持って活動しその活動を市役所が積極的に支援していく仕組みのことをいう。

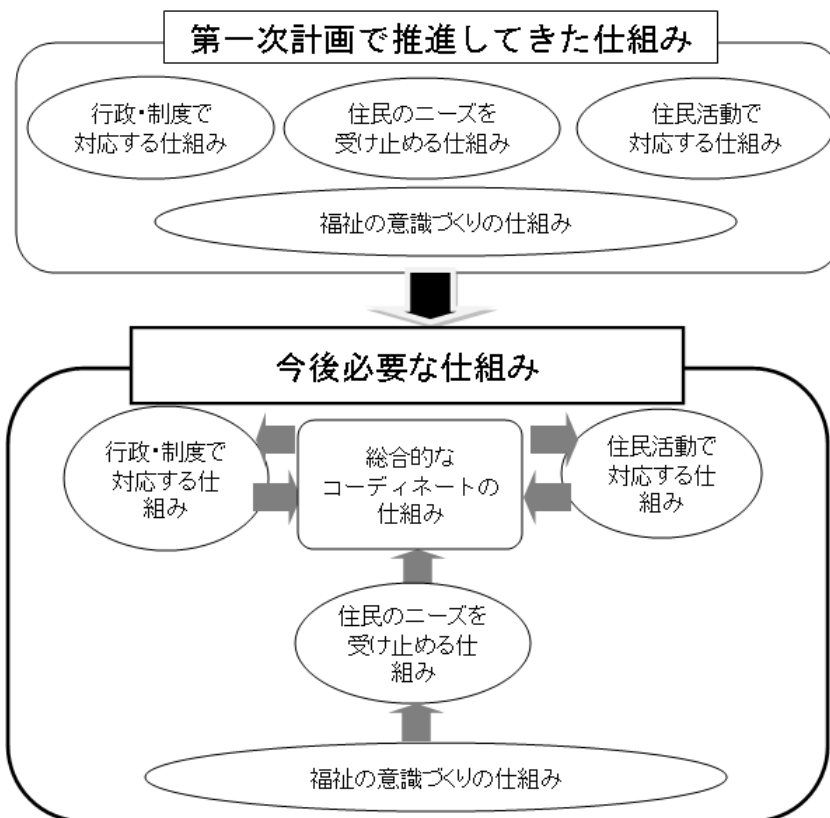
住民自治協議会

地区で対応しなければならない課題に対し、地区住民の皆さんの参画、各種団体（区長会、民生・児童委員協議会、社会福祉協議会等）のネットワーク化、相互補完によって地区の特性を活かした活動を総合的かつ柔軟に行う組織。長野市では 32 地区の住民自治協議会が設立されている。

していなかったため住民にとっては見えにくく、分かりにくいといった面もありました。

(3) 総合的な対応、連携体制の構築

住民の抱えるニーズが福祉サービスや支え合い活動につながり、さまざまな人や機関が連携できる仕組みを目指してきましたが、行政等が行う公的な福祉サービス等と住民等が行う支え合い活動等との連携体制が十分に確立されていません。また、福祉サービス以外の複雑な課題を抱えている場合は総合的な調整機能が不十分といった課題も明らかになりました。



2 将来像を実現するための基本目標

これからの地域福祉は、従来のような高齢者・障害者・児童など、分野別に対象者を捉えるのではなく、「住民一人ひとりの生活に焦点を当てる」という視点に立つことが大切です。この視点に基づいて、生活課題を多角的に捉え、住民一人ひとりの自立生活を支える多様な地域福祉の取り組みに結びつけていくことが求められています。また、それらの活動が十分に効果を発揮できるよう、有機的なつながりの中で展開できる体制づくりが必要です。

このような地域福祉に対する考え方をもとに地域福祉課題を検討し、解決のための切り口を 11 種類の地域福祉の基本機能に整理しました。それらの機能をもとに 3 つの基本目標を設定し、推進すべき取り組みの方向を位置づけています。

< 地域福祉の基本機能 >

- 「総合的機能」: 複数の課題を総合的・継続的に解決に導く機能
- 「見つける」: 地域福祉課題・ニーズの発見機能
- 「受けとめる・相談する」: よろずなんでも受けとめる相談機能
- 「伝える」: 住民のニーズや福祉サービス等の情報受発信機能
- 「支え合う・助ける・見守る」: 地域の支え合い活動・福祉サービスの開発とその組織化機能
- 「評価する・次へつなげる」: 福祉サービス等の質を高める機能
- 「つなげる・コーディネートする」: 一人ひとりに対する地域の支え合い・見守りの輪の形成、連絡調整・組織化する機能
- 「つながる・ネットワークをつくる」: 地域における福祉・保健・医療等の生活関連のサービス機関のネットワーク構築機能
- 「きっかけをつくる」: 多様な地域福祉の取り組みを起こす機能
- 「認め合い・わかりあう」: 福祉教育をはじめ、さまざまな方法で住民の福祉意識を高める機能
- 「地域の力を強める」: 社会資源の発掘と活用機能・自治機能

基本目標 1 一人ひとりの思いを受けとめ、福祉サービスや支え合い活動を充実する

住民一人ひとりが自分らしくいきいきと安心して暮らせるために、不安や悩み、希望などそれぞれの思いを受けとめ合い、自らの中にある多様な力や可能性に気づき、柔軟に支え合える環境をつくることを目指します。

取り組みの方向

どんな相談でも受けとめる (「総合的機能」)(「受けとめる・相談する」)
必要な情報を必要な人にわかりやすく伝える (「伝える」)
地域で見守り、地域で生活を支え合う取り組みを開発する (「支え合う・助ける・見守る」)
福祉サービスや支え合い活動の質を向上する (「評価する・次へつなげる」)

基本目標2 一人ひとりの思いをつなげ、さまざまな担い手が連携できる仕組みをつくる

住民一人ひとりがいきいきと、つながって暮らせる地域づくりを具体的に進めるには、人やニーズを柔軟につなぐ仕組みが不可欠です。また、どんな地域福祉課題にも対応できるよう、行政・関係機関・事業者・NPO・ボランティアなど、さまざまな担い手が連携・協働できる仕組みをつくることを目指します。

取り組みの方向

福祉サービスや支え合い活動を柔軟にコーディネートする（「つなげる・コーディネートする」）

さまざまな人や組織が連携してニーズに応えられる仕組みをつくる（「つながる・ネットワークをつくる」）

基本目標3 地域福祉を推進するための基盤をつくる

地域福祉を推進するためには、住民の意識が変わり、住民自らが地域福祉課題を見つけ、それを解決するための活動を重ねながら地域力をつけることが何よりも大切です。地域福祉における地域力とは、課題やニーズを共有する力、地域の特性に合った将来像を構想する力、人材づくりなどを含め活動を起こす力、相互に連携する力、行政に提言する力などです。こうした地域の力を総合的に強め、地域福祉を推進する基盤をつくることを目指します。

取り組みの方向

自ら地域で見つけ、きっかけをつくる（「きっかけをつくる」、「見つける」）

学び合い、認め合い、わかり合う活動を充実する（「認め合い・わかりあう」）

地域福祉を推進する人や組織、場や拠点、資金づくりを促進する（「地域の力を強める」）

3 基本目標を達成するための基本的な考え方

3つの基本目標を達成するために共通する基本的な考え方を、地域福祉の基本原則として整理しました。また、この基本原則に従い、多様な地域福祉の取り組みをしていくにあたり、大切にしたい方針を地域福祉推進の原則としてまとめました。

(1) 地域福祉の基本原則

一人ひとりがかげがえのない存在です（尊厳尊重の原則）

住民一人ひとりが、地域社会を構成する一員として、お互いの人権を尊重し、守ることが必要です。みんな人間としての尊厳とその人ならではの可能性を持つかけがえのない存在です。同じ地域に暮らす住民として、同和問題をはじめとし

て・女性・子ども・高齢者・障害者・患者・外国籍の住民等に対する差別や偏見を取り除き、だれひとり排除されることなく、地域社会で自分らしく生きることができる環境が整えられなければなりません。

一人ひとりの自己決定が大切です（主体性尊重の原則）

住民一人ひとりが、自分らしく生活するためには、本人の意思により生き方や暮らし方を選択し、決定できることが大切です。それには、選択するための十分な情報や、決定するための判断材料、機会の保障とともに、その人個人が持っている能力を引き出すための支えも必要になります。

地域福祉の推進とは、こうした一人ひとりの意思を大切にし、その人らしい生き方を実現できるよう地域社会全体で支え合うことともいえます。それはまた、個々の主体性を尊重した福祉の風土づくりにもつながります。

生活を丸ごと捉えて支える視点が重要です（総合性の原則）

住民一人ひとりの福祉ニーズに応えるには、その家族や生活を制度的な分野に沿って分断するのではなく、その人を取り巻く家族全体を視野に入れ、近隣、友人など生活全体を丸ごと捉えて支えるという視点が大切です。これは総合的に支え合うことの基本となるものです。その結果、これまで制度のはざままで対応できなかったニーズも受けとめられるようになります。

すべての住民が地域づくりの主役です（住民参画の原則）

「住民一人ひとりが安心・安全に暮らせる地域」を実現するために、これまで行政を中心に計画が立てられ、さまざまな施策が展開されてきました。しかし、新しい時代状況の中で、全市を対象とした行政の施策・公共の施設・組織の仕組みだけでは、地域の隅々の課題にまで対応するのが困難になってきています。

これからの地域福祉推進のためには、多様な地域住民が主体的に参画し、行政をはじめ、さまざまな団体・組織・機関と協働して取り組むことが必要です。そのためには、地域の課題を発見・共有し、対策を検討し、実践・評価するというプロセスに住民が関わることを求められます。そこでは、すべての住民が地域づくりの主役となります。

（２）地域福祉推進の原則

対等で「お互いさま」の関係をつくる（双方向性・相互性の原則）

一人ひとりが互いに担い手となり、受け手となる双方向の関係づくりが大切です

す。たとえ、誰かへの支援であったとしても、それは一方的なものではありません。誰もが対等な地域の構成員として、それぞれの特性を持ち味として足りない点を補い合い、学び合っているという「お互いさま」の発想が必要です。社会福祉制度も、行政が給付を決定する（措置）制度から、利用者が自分のニーズによって選ぶ（利用契約）制度へと変化し、対等で双方向的なシステムに移行しています。

個別性に合わせて多様に取り組む（多様性の原則）

地域には子どもから高齢者まで幅広い年代の住民が暮らしており、障害の有無や種類、程度もさまざまです。そのため、福祉サービスや支え合い活動は、住民の個別性に合わせた多様な取り組みであることが大切です。その担い手は、行政や専門家、一部の住民だけではなく、企業や商店なども含め、多種多様であることが必要です。また、福祉サービスや支え合い活動が展開される場所や時間、方法も画一的でないことも求められます。

身近な地域でよろずなんでも揃える（地域密着・多機能化の原則）

住み慣れたところを離れて暮らす施設入所型の福祉だけではなく、身近なところでサービスを受け、社会的なつながりをもちながらその人らしく暮らすことができる条件が揃うことが大切です。また、地域で暮らす一人ひとりの課題を近隣の人々が受けとめ、支え合い、見守っていくためには、身近な地域単位で「よろずなんでも」受けとめられる地域福祉の体制づくりが必要です。そのためには、一定の地域の中で、相談から情報提供、必要な支援のコーディネートまで、ひととおりのサービスが行われる地域密着型の仕組みの構築と、小規模で多機能な施設も求められます。

つながって、協力し合う（連携・協働の原則）

一人ひとりの福祉ニーズに応じるには、ふたつの「つながる」視点が大切です。

ひとつは、公的な福祉サービスをはじめ、多様な担い手による地域福祉の取り組みをつなぎ合わせて総合的にマネジメントできることです。

もうひとつは、「よろずなんでも」対応できるように、福祉分野のみならず、保健、医療、教育、地域づくり、環境など、生活に関わる多くの分野がつながって、連携・協働できることです。

一生を見守り、支え続ける（継続的マネジメントの原則）

一人ひとりの生涯にわたり、その時々々のニーズに応じて地域福祉の取り組みがなされることが大切です。また、その人らしい生き方を実現するために、さまざま

まな支援方法を組み合わせたり、新たな取り組みを開発することも含め、一生を継続的に見守り、支え続ける視点が必要です。

無理なくできることから始める（段階的・限定的アプローチの原則）

より多くの住民に地域福祉の取り組みに参加してもらうには、誰もが関心を持って無理なくできることから始め、段階的に展開していくことが大切です。また、可能な範囲で参加でき、活動の条件も本人が選択し、決定できるような工夫も必要です。

4 地域福祉推進圏域の考え方

地域福祉課題やニーズには、容易に解決できることから、複雑・困難で、継続的に高度な専門的支援が必要なことまで、きわめて多様な事項があります。

このような課題やニーズに柔軟、迅速、適切に対応していくためには、市内1か所で一元的に対応することには無理があります。しかし、小地域の中だけで複雑な問題を解決することも困難です。したがって、問題の内容・質に応じた重層的な地域福祉の推進体制が必要となります。

(1) 日常生活単位（477 行政連絡区）

見守りや声かけ等の日常生活の支援は、範囲が広すぎない方が、顔もわかり、継続しやすいと考えられます。長野市でも福祉推進員や、お茶飲みサロン等の活動については、区、常会、組といった単位で活動が展開できるよう推進してきました。今後も日常生活単位を地区住民が相互に支え合う単位として位置づけます。

(2) 地域福祉推進の中核的単位（32 地区）

地区住民や、地区を単位として活動している様々な団体が地域の課題やニーズに関心を持ち、自ら解決に向けて取り組むということは地域福祉推進の基盤となるものです。長野市では、都市内分権を推進する中、地区で解決しなければならない課題に対し、地区住民が参画し地区の特性を活かした活動を総合的、かつ柔軟に行う組織として住民自治協議会が市内 32 地区に設立されています。本計画においても地域福祉の推進の中核的な単位として住民自治協議会など各種の地区団体を組織している 32 地区を中核的な単位として位置づけます。

(3) 資源共有単位（施設共有、協働事業実施単位）

住民や地区の課題やニーズの中には、住民同士の支え合い活動等だけでは解決で

きないものもあります。また、NPO等、区や行政連絡区を超えて活動するグループも多くあります。長野市では対象や活動等に応じて地域包括支援センターや老人福祉センター等を、地区を超えた単位に設置しています。介護保険等のサービスも地区等を限定しないサービスを展開しているため、この単位を資源共有単位と位置づけ、専門的な相談やサービスの提供、研修会や講座の開催等、対象に合わせて地域福祉推進ができる単位として位置づけます。

(4) 総合調整単位(市域単位)

地域福祉を推進するには、地域住民だけでなく行政や、社会福祉協議会、福祉事業者等が協働して取り組むことが必要です。また、地域や個々の専門機関だけでは解決できない課題を総合的に調整したり、新たな仕組みや制度の検討することも必要です。長野市では地域ケア会議や、障害福祉ネット等個別の福祉課題を市域レベルで検討する仕組みづくりを推進してきましたが、今後は地域福祉庁内推進会議等、地域福祉課題を市域で総合的に調整していくことが必要です。本計画では、市域で地域福祉を推進する単位として総合調整単位を位置づけます。

