

なぜ、地域福祉計画か

1 これまでの取り組み

(1) 「福祉の風土づくり」運動

福祉の風土づくりの種がまかれる

横浜では、昭和49年から福祉の風土づくり運動に取り組んできました。昭和50年に策定された福祉の風土づくりの基本理念は次のとおりです。

社会福祉は、**住民による主体的な地域福祉活動に基盤をおいてこそ真の実現ができる。**
このような視点から**市民の間に社会福祉への関心を高め、理解を深め、市民と行政が協力して福祉のための生活環境を整備し「高齢者・子ども・障害者等すべての市民が生活し活動できる横浜市」を実現しようとするのが本事業の基本理念である。**
したがって、本事業は**市民と行政による福祉意識の変革のための運動と障害者や高齢者を阻害してきた物的生活環境を整備する新しい街づくりが有機的に結びついて展開されなければならない。**

福祉の風土づくりの芽を育てる

30年もの長きにわたる「福祉の風土づくり」運動では、地域の福祉を担う「ひとづくり」という目標を掲げ、「ふくしグラフよこはま」「福祉の風土づくり推進校」「青少年福祉モニター」「ふれあいサマースクール」など具体的な取り組みを進めてきました。

福祉の風土づくりを発展させた「福祉のまちづくり事業」では、市民・事業者・行政が協働して、ハードとソフト両面からの街づくりをすすめる「重点推進地区」を指定しています。平成11年度から指定を受けた関内駅周辺地区では、子どもから大人まで幅広い取り組みを進め、「福祉のまちづくりアート展」「車いすすみこし」など印象的な取り組みが行なわれています。

福祉の風土づくりが根づく

福祉のまちづくりをふりかえって、平成10年に富田富士雄氏（福祉の風土づくり推進委員会発足当時の会長）は、このような言葉を寄せています。

「……流入勤労青少年の多かった頃、横浜市は各地に青少年センターを建てた。現代は、老人センターを建てるべきかといえ、そうではない。高齢者も自由に出入りできる市民センターの充実である。といって、高齢専門施設を否定するわけではない。これ等も町の一部とすることが大切である。いま一つ考えておかなければならないことに福祉を特別の行為としないことである。……福祉の風土づくり、まちづくりは地味な仕事である。年に一回や二回の集会をやれば済むというようなことではない。市民の間に日常化させなければならない。」

福祉のまちづくり条例に結実する

福祉の風土づくりの理念は平成9年に制定した「福祉のまちづくり条例」に結実しました。条例では、市・事業者・市民がそれぞれに責務を果たし、「すべての人が基本的な人権を尊重され、安心して生活し、みずからの意思で自由に行動し、及びあらゆる分野の活動に参加することができる福祉のまちづくり」を進めることとし、「福祉のまちづくり」を「すべての人が連帯の理念に基づき、相互に交流し、支え合うとともに、障害者、高齢者が安全かつ円滑に施設を利用することができる環境を整備する」ことであるとしました。

(2) 地域ケアシステムの取組み

在宅要介護者を地域で支える

福祉の風土づくり運動が進められる一方で、増え続ける在宅の要介護者を地域で支えるために、地域ケアシステムの取組みも始まりました。

平成2年には、市、区両方に保健・医療、福祉、市民関係団体、学識経験者及び行政によって構成される地域ケアサービスの推進を協議するための会議が設置され、推進体制が確立しました。

翌3年には、地域ケアシステム基本指針が定められ、「在宅で介護を要する高齢者、障害児・者、難病患者、精神障害者等誰もが、住み慣れた地域で安心して自立した生活を続けられるようにするため、保健・医療・福祉等の連携した地域ケアサービスを提供していくためのシステム」を整備することがその理念として掲げられました。

地域ケアプラザを活動拠点とする

地域ケアシステムの目標としては「ニーズの総合的な把握とサービスの一体的な提供」「市民参加とネットワークの形成」及び「サービスの充実」があげられていました。市や区レベルでの協議によって、医療機関と連携した往診医紹介システム・退院連絡システムや区役所専門職によるケアマネジメント実践、「ボランティア活動と連携した在宅支援モデル事業」などが展開されてきました。また、地域の中に要介護者を受け入れ、地域で支えあっていく包容力ある地域社会が実現するよう、地域ケアプラザに地域交流部門、さらには「地域支えあい連絡会」を組織するとともに、区福祉保健活動拠点の整備などが行われてきました。

(3) 地域福祉推進の仕組みをつくる「地域福祉計画」

～点から面へ、行政主導からボトムアップへ～

取組みの成果と課題

わたしたちは、地域福祉計画策定を契機に、横浜市や横浜市社会福祉協議会が中心となって進めてきたこれまでの取組みを一層発展させていきます。例えば、高齢者中心だった地域ケアシステムを他の分野にも広げるとともに、子育てサロンや障害児余暇活動支援のように、地域の切実なニーズに応える活動に対する社会福祉協議会の支援をより一層充実させていきます。

一方、「福祉のこころ」を育て、地域ケアシステムを推進してきた地域で、生活課題が見えにくくなったり、身近なところでの解決が難しくなったりしています。「階段数段の昇り降りが自力でできないため、福祉サービスが利用できない」「地域で孤立したひとり暮らしのお年寄りが、餓死して3日後になってみつけた」「青アザだらけの子どもが病院に運ばれて、虐待されていることがわかった」「往診医が見つからなくて、在宅で最期を迎えられない」ということが起こらないように地域のつながりを新たにつくっていきます。

新しい福祉コミュニティが生まれる

地域で生じている切実なニーズに寄り添って、自らが行動を起こし、支えあいを進めている市民の方たちが活動を広げており、福祉を通じた新たなコミュニティづくりの動きが進んでいます。福祉＝行政サービスではなく、福祉＝行政の役割ではなく、地域市民、活動団体、企業・事業者、行政の協働できめ細かい支えあいを実現しています。

地域社会の「つながり」をつくり出すための計画

そこで、「福祉」を次のようにとらえて、計画策定に取り組みます。

誰もが自分らしく幸せな生活を続けられること
誰もが「担い手」となり「受け手」となれる、温かく、押しつけではない今日的な「もちつもたれつ」「お互いさま」の関係を築く、「つながりをつくりなおす」ことで支える

この計画では、「福祉の風土づくり運動」や「福祉のまちづくり条例」「地域ケアシステム」による取組み等の評価・反省を踏まえ、身近な地域からの声や動きが「幸せな暮らしが実現する地域づくり」につながることをめざします。そして地域市民、活動団体、企業・事業者、行政が協働し、地域を基盤として、支えあいの仕組みや新たなつながりを、つくっていかうとするものです。

地域福祉計画は、市民発意の仕組みづくりであり、みんなが幸せになる福祉を実現する装置としての計画ともいえます。

地域市民；地域に暮らす生活者個人に着目した時、その人がそこに住んでいるからこそ責任ある個人であって欲しいことから、地域住民ではなく、「地域市民」という名称を用いました。総体としてとらえている場合は、「市民」としました。

(4) 社会福祉の基礎構造改革の総仕上げ

利用者の選択を重視した福祉サービスの提供へ

平成12年には、社会福祉事業法が改正され、「社会福祉法」が制定されました。

いわゆる「社会福祉の基礎構造改革」の考え方による改正です。改正のポイントは、「行政がサービスの内容を決定する」のではなく、サービスの決定にあたって「利用者の選択を重視すること・措置」から「利用」制度への転換です。

こうした改革によって「地域での幸せな暮らしを実現するための選択」が実行されるには、

正確な情報が利用者に届くこと

利用者が困ったときに相談にのったり解決したりする、利用者の権利を守る仕組みがあること

サービス提供事業者が利用者の側に立った事業を展開できるような支援や監視の仕組みがあること

が必要です。こうしたことは、行政の責務としてしっかり取り組んでいく必要があります。

多様な生活課題への取組みが重要

利用者の立場に立った社会福祉制度の充実をはかることが重要ですが、一方で、「身近な日々の暮らしの場である地域社会の人々による多様な生活課題に取り組む仕組み」があって、はじめて、誰もが自分らしく幸せな生活を続けることができます。地域福祉の推進は、社会福祉基礎構造改革の総仕上げという側面ももっています。

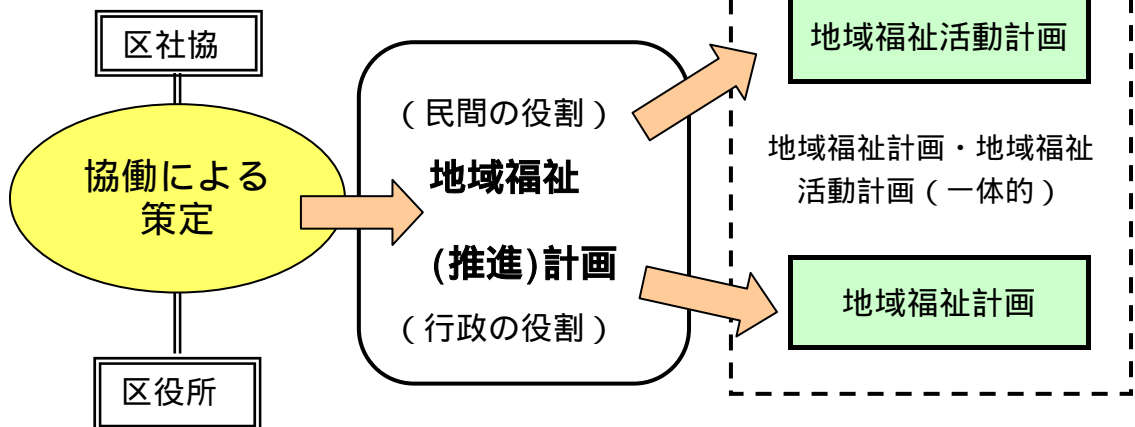
社会福祉法第107条に基づく地域福祉計画に盛り込むべき事項として、社会保障審議会福祉部会は次の3点を挙げています。

地域における福祉サービスの適切な利用の促進に関する事項
 (要支援者・サービスに結びついていない要支援者をサービスに結びつける仕組み、第三者評価、権利擁護など)
 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
 (多様なサービスの振興、これらと公的サービスの連携による協働の実現など)
 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項
 (市民活動支援、主体的参加の促進、人材育成など)

横浜市では、第三者評価や権利擁護などについては、既に地域福祉計画とは別の検討を経て、第三者評価モデル事業、横浜生活あんしんセンターでの権利擁護事業、成年後見制度の区長申し立てなどをすでに実施しているため、それらについては検討項目からはずしています。

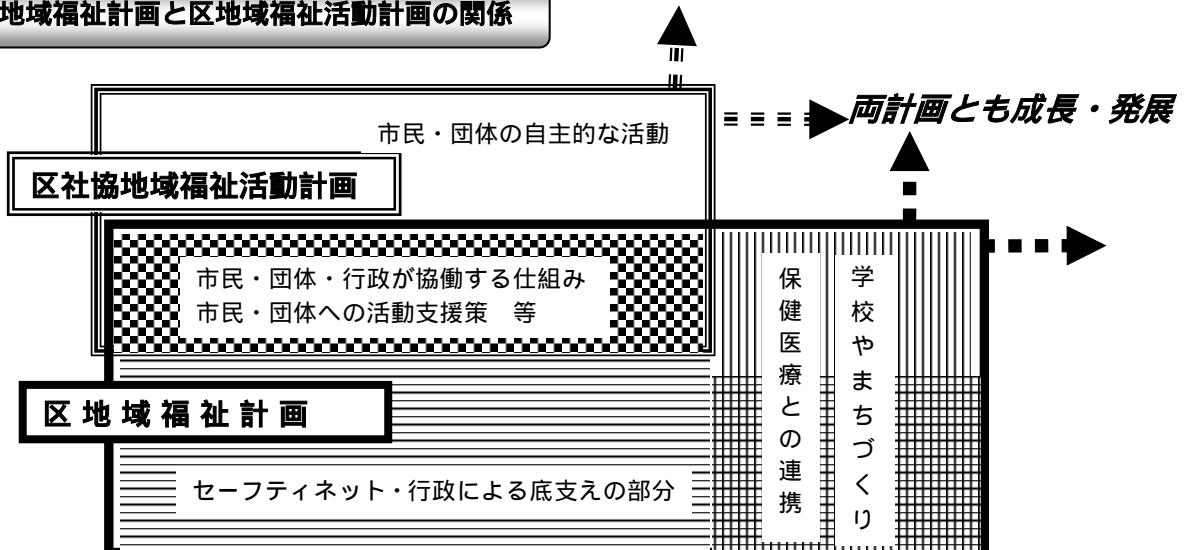
その結果、住民や各種団体・機関、自発的な活動を柱とする民間の活動・行動計画として社会福祉協議会がまとめる「地域福祉活動計画」とその内容が重なる部分が大きくなるのが想定されます。

地域福祉計画と地域福祉活動計画の策定過程のイメージ



《参考》平成 15 年 7 月全国社会福祉協議会
 「地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定を推進するために」

区地域福祉計画と区地域福祉活動計画の関係

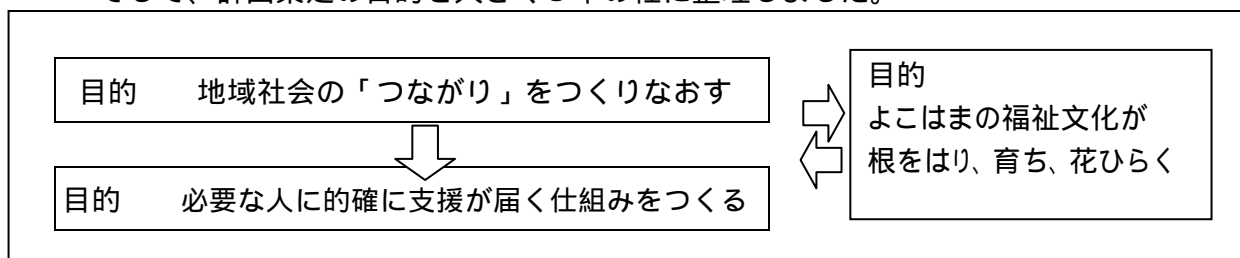


2 地域福祉計画策定の目的

横浜市では、「横浜市地域福祉計画」を次のようにとらえ策定します。

地域福祉を地域市民、活動団体、企業・事業者、行政などが協働で推進するための仕組み
高齢者・障害者・児童など対象者別の制度や施策を、地域の生活者の視点からとらえなおし、
地域の生活課題を制度や施策だけでなく、地域社会全体のつながりで解決していくプロセス

そして、計画策定の目的を大きく3本の柱に整理しました。



目的 地域社会の「つながり」をつくりなおす

地域福祉計画策定をきっかけに地域市民、活動団体、企業・事業者、行政さまざまな連携ネットワークなどの個人や集団（1）が見えにくくなっていた「つながり」を新しく発見し、それぞれの立場で生活課題の解決に向けた取組みを始めることが第一の目的です。

そうすることによって、顔の見える関係づくりが進み、その中で利害の壁や対立する問題があることもわかり、これまで関わりのなかった人たちを巻き込むなどの「つながり」が生まれます。このときに地域の問題に横断的に関わっている市民や地域福祉保健の課題をよく知っている専門職関係者は、話し合いの潤滑油や盛り上げ役となることが期待されます。

こうした「つながり」づくりが、自分達でできることは自分達で解決する、地域の力だけで解決できないことは地域の声・現場の声として施策につなげる、いわば、次の目的である「必要な人に的確に支援が届く仕組み」をつくっていく原動力となります。

1 地域市民、地域支えあい連絡会、要支援者・要支援者の団体、自治会・町内会、その他の地縁型組織、一般企業・商店街、医師、歯科医師、薬剤師、民生委員・児童委員、保健活動推進員、友愛活動推進員、子育て支援者など委嘱の方々、老人クラブ、ボランティア・ボランティア団体、NPO法人、農業協同組合、消費生活協同組合、社会福祉法人、地区・区・市社会福祉協議会、社会福祉事業者、福祉関連民間事業者、その他生涯学習サークル、スポーツセンター指導員など

目的 必要な人に的確に支援が届く仕組みをつくる

地域市民相互が話し合い、利害を調整して問題の解決策を呼びかけ、自らも行動する場として「地域支えあい連絡会 2」、「区民会議 3」、「都市計画マスタープラン区プラン・地区プラン 4」などさまざまな取組みがなされてきました。また、社会福祉協議会や民生委員・児童委員、地域のボランティア、NPO法人などの市民が、行政サービスにはない地域ならではのきめ細かいサービスや出会いの場づくりに取り組んでいます。

こうしたさまざまな地域市民たちが365日・24時間、地域の中で人・施設・機関などをつなぎ、育て、励ます活動を展開しています。

一方、地域社会をみまわすと旧来からの問題に加えて新しい問題も登場してきています。例えば安全・安心を脅かす犯罪などへの不安が生まれ、商店街の低迷は地域に寂しさをも

たらしめています。自殺・ホームレス・家庭内暴力・虐待・ひきこもりなどの問題は、いまや身近なところにある生活課題となっています。高齢者、障害者また日本に働きにきた外国人労働者などの生活上の支援を要する人は一層厳しい状況におかれ、長引く経済停滞の中で外国籍市民、青少年や中年層にも生活不安やストレスが増大する傾向が見られます。また、ひきこもりや児童虐待・家庭内暴力は「行政の新たなサービス」だけで対応できる課題ではありません。こうした新しい課題に対して、的確な支援が届く仕組みをつくるために、地域市民や行政も含めて皆がどう変わり、どうすれば問題を抱えた人や家族を支えられるのか考えていく必要があります。問題の解決に向け、地域市民、活動団体、企業・事業者、行政の役割分担を再編成し、有効に機能していないところは改善していくことが第二の目的です。

2 「地域支えあい連絡会」；49ページ参照。

3 区民会議；自分たちの生活に関わるさまざまな問題を、区民が相互に話し合う場です。

4 都市マスタープラン（区プラン、地区プラン）；将来の都市の姿を明らかにし、また、地域のまちづくりを市民とのパートナーシップによって進めるための「市町村の都市計画に関する基本的な方針」のこと。

目的 よこはまの福祉文化が根をはり、育ち、花ひらく

すべての市民が快適で安心した生活をおくるためには、基本的には、個々人が自立することが大切です。「自立」というと、「自分一人でできること」と思われがちですが、それ以前に、「できない事をどのように援助してほしいのか、自分の意思を伝える力をもつこと」であり、「自分のことを自分の言葉で語る」ことが大切なのです。

地域福祉計画とはそこから始まり、それが地域の力となり、自分自身の力として戻ってくる。力のついた自分がまた、自分の言葉で語りそれに地域が呼応する、というような螺旋状の運動が幅を広げ、さまざまな人や団体を巻き込みながら発展していくものです。

その中で助け合いの運動が新たに始まったり、権利拡大の要求が高まったり、行政や学校がその行動様式を変えていくなどのさまざまな活動が展開されることでしょう。地域が「特定の誰かのものではなく、誰もが自分らしく幸せな生活を続けられる」場所となり、地域の「誰もが『担い手』となり『受け手』となれる温かく、ゆるやかで今日的な「もちつもたれつ」「お互いさま」の関係が築かれ、「『つながりをつくりなおす』ことで支える地域」が現実のものとなるのです。

それは一朝一夕には実現しませんが、10年、20年と時間をかけ、こうした取組みが展開され、地域福祉計画が成長していくことで、横浜に福祉文化が根づき、育ち、花ひらくことが実現します。種まきや、みずやり、土育ては、ずっと続く作業です。一人でも多くの方が参加することで横浜の福祉文化は豊かな花をひらかせます。

3 リーディング事業

横浜市地域福祉計画は「横浜の地域福祉の展開」以降に記載されているように、地域市民、活動団体、企業・事業者、行政などがそれぞれに、また協働して取り組む具体的な取組みを多岐にわたって打ち出しています。

これらの多様な取組みを推進役となって引っ張り、この事業が推進されることで波及効果が広がることが大きく期待されるリーディング事業として、次の3つの事業を掲げます。

(1) 地域福祉推進を支援する事業と体制の構築

生活課題解決に向けた活動を開始したいという地域市民の気持ちを、地域ケアプラザ職員や区福祉保健センター職員、区社協職員が後押しし、新たな活動や制度が生み出されている一方、既存の制度が新たな取組みにとって壁となったり、制度や施策の縦割りが地域の生活課題に横断的に取り組みづらい状況をつくることもあります。市民の問題を市民のそれぞれの状況に即して、現場で具体的に対応する地域福祉分野では、地域での連携や横断的な取組みが不可欠です。

そこで、地域市民に身近な生活課題を、はやく、きめ細かく解決できるよう、区役所の機能を強化するとともに、縦割りになりやすい傾向にある福祉部門間の連携を図り、区役所の地域福祉推進を支援するため、福祉局に担当部署を新設します。

また、地域福祉推進の拠点である地域ケアプラザや区福祉保健活動拠点の整備を着実に進めるとともに、地域ケアプラザを整備する際、地域の実状を踏まえた整備内容の検討をすることや NPO 法人が福祉保健サービスを提供するための活動拠点の新築・購入・改築のための資金の融資など推進していきます。

担当部署の新設は、71ページに記載されています。

地域ケアプラザの整備は、32, 60, 73, 74ページに記載されています。

NPO 法人の活動拠点融資は、32ページに記載されています。

(1) 地域福祉コーディネーター（仮称）の育成

この計画では、福祉はその人らしい日常生活の豊かさを追求するものであり、誰もが自分らしく幸せな生活を続けられること、誰もが福祉の「担い手」となり「受け手」となれる温かくゆるやかな「もちつもたれつ」「お互いさま」の関係を築き、「つながりをつくりなおす」ことを目標と掲げました。

こうした目標を描き出す計画策定過程の議論の中では、この目標を実現するためには、地域の中で「つなぎ役」を果たす人の存在がきわめて重要であることが確認されました。「つなぎ役」は地域市民の中にもすでに存在し、生き生きと活躍しています。また、行政職員の中にもその役割を果たしている人が存在し、人と人、人と事業を効果的につなぐ役割を果たしています。

こうしたつなぎ役の存在と認識をさらに浸透させ、また、意欲ある人をつなぎ役として育て、つなぎ役としての役割が十分に発揮できるように、「地域福祉コーディネーター」として位置づけ、その発掘・育成を実施することをリーディング事業とします。

コーディネーターの役割、機能、待遇などの実態を検討し、コーディネートの方法論をつくりあげながら研修を行います。またつなぎ役のノウハウや情報が有効に交流できるネットワークづくりをすすめます。

「地域福祉コーディネーター（仮称）」は75ページに記載されています。

ネットワークづくりは53ページに記載されています。

(2) よこはま福祉・保健カレッジ(仮称)の創設

誰もが受け手や担い手になる地域福祉がすすむことによって、地域福祉の分野にはこれまで以上にさまざまな市民や事業者の参加が、広がることとなります。また、福祉に携わる専門職員はもちろん、専門職ではない職員も地域福祉の考えを基本に置いた仕事の実践が求められています。地域福祉を実践してゆくためには、こうした公民あわせた地域福祉に関わる人々が力をつけ、充実した活動が行えるような研修を行うことが求められています。

横浜市には専門研修機関として横浜市福祉保健研修交流センター「ウィリング横浜」があるほか、福祉系の大学、その他の専門研修機関、研修を実施しているNPO法人や研修指定施設・事業者などが多数存在しています。こうした施設・機関では、それぞれの特色、機能、考え方に基づいた研修を実施していますが、これまではそれらの研修が個々に行われているため、総合的な効果が発揮されていませんでした。

そこで、市内にあるさまざまな研修機能を持つ施設・機関・組織のネットワークをつくり、必要な市民や事業者が、総合的な情報の中から、必要な研修を受けることができるシステムとして「よこはま福祉・保健カレッジ」を組み立てることとし、リーディング事業と位置づけます。

この事業は、78ページに記載されています。