



序 論

さあ、みんなで地域福祉活動に参加しよう！

1. 「地域福祉」ってなんだろう？
2. なぜ「地域福祉」が必要なんだろう？
3. フォーマルサービスとインフォーマルサービスの連携
4. 東海村で展開されている様々な地域福祉活動
5. 地域に生まれたセーフティネットワーク
6. 協働による地域福祉の推進に向けて
7. 住民の皆さんの地域福祉活動を支援します
8. 住民の小地域福祉活動を支援する「地域福祉の専門家」
9. さあ、みんなで地域福祉活動に参加しよう！



序論

さあ、みんなで地域福祉活動に参加しよう！

1. 「地域福祉」ってなんだろう？

皆さんは、「地域福祉」という言葉を聞いたことがありますか。「地域福祉」とはいったいどのようなものなのか、そして、誰のためのものなのかご存知でしょうか。

分かりやすく説明すると、次のようになります。

「地域福祉」とは…

地域に暮らす全ての人が、
住みなれた家庭や地域、あるいは施設において、
自分らしく安全で安心した生活を送ることができるよう、
同じ地域に暮らす仲間同士がお互いを大切にして、
地域全体で支え合っていくこと。
また、そのような関係を、みんなが協力してつくっていくこと。

いかがですか。なんとなく理解していただけたでしょうか。このわずか6行の中には、とても大切な思いが3つ隠れています。

ポイント①「地域に暮らす全ての人」(地域福祉の「対象」)

皆さんは、地域にどんな人たちが暮らしているのか、考えたことはあるでしょうか。地域には、生まれたばかりの赤ちゃんから100歳以上の高齢者まで、男性も女性も様々な人たちがいます。これは年齢や性別から見た分け方ですが、別の見方もできます。

例えば、体や心の状態から見れば、健康で元気あふれる人、様々な病気で悩んだり苦しんだりしている人、寝たきりや認知症で介護を必要としている人、障がいを持っている人などがいます。このほかにも、経済的に余裕のある人とそうでない人、働いている人と働いていない人、働きたくても働けない人、会社を退職したばかりの人、ひとり暮らしの人、結婚したての若い夫婦、高齢者のみの家族、逆に10人以上の大家族などなど…。

また、少し視野を広げると、国籍、言語、宗教や思想など、社会にはさらに多くの見方が存在し、それらによる違いが人々の多様性を生み出しています。

他にも、住所は他市町村にあって、仕事や学業で一日のある時間だけ、また一年のある時期にだけ東海村に来ている人もいます。

このように「地域に暮らす全ての人」というのは、多様な暮らし方をしている全ての人たちを指します。当然、この中には、今、この文章を読んでいる「あなた」も含まれます。

ポイント②「住みなれた家庭や地域、あるいは施設において、自分らしく安全で安心した生活を送ることができる」(地域福祉の「目標」)

「地域に暮らす全ての人」の中には、病気、加齢、離婚、家族との死別、経済的問題など様々な原因によって、住み慣れた家庭や地域から離れざるを得ない人や、心配ごとを抱えて安心した生活を送ることができない人たちが少なからずいます。

これらの人たちが抱える様々な問題を「生活課題」(「生活のしづらさ」のこと)といいます。このような人たちが、生活課題を軽減・改善し、誰にも遠慮したり気兼ねしたりすることなく自己実現 (※¹) できること、ましてや、差別や偏見の目にさらされたり排除(邪魔者扱い)されたりすることなく、かけがえのない存在として社会活動や文化活動に参加できるようにするためにはどうしたらよいのか、みんなで考える必要があります。このような考え方を「ソーシャルインクルージョン(社会的包摂) (※²)」といい、地域住民が、お互いに相手のことを「自分のこと」として共感的に理解しようと努力し、日常的に支え合うことのできる地域を創り出すことを、地域福祉は目標としているのです。

また、私たちは東日本大震災という未曾有の災害を経験し、災害時に互いに支え合うことの重要性や、平常時からソフト・ハード両面において災害に強いまちづくりを進めていくことの重要性も学びました。地域福祉には、地域の安心・安全を実現していく役割も求められています。

ポイント③「仲間同士、地域全体で支え合っていく」(目標を実現するための「手段」)

皆さんは「向こう三軒両隣」という言葉をご存知でしょうか。これは、「普段から親しくつきあうご近所」という、「地縁」を表した言葉です。自分の家の向かい側にある三軒の家と自分の家の左右の二軒の家を指し、一昔前、私たちはこの関係の中、生活上の様々な場面で助け合って暮らしていました。

しかし、様々な要因から、人と人とが出会ったり関わったりする機会が減り、今では、この言葉自体が、あまり使われなくなってきました。

つまり、地域福祉とは、全ての人が自分らしく安心した生活を送ることのできる社会をつくるため、また、災害時でも住民同士が助け合っていけるよう、この「向こう三軒両隣」という言葉に表されるような、地域の支え合い意識と支え合いの関係を「取り戻す」こと、ないしは「新しく形づくっていく」ことであり、そのための活動にみんなが参加し、ともに考え、一緒に行動していくことが大切なのです。



¹ 自己実現・・・人々が自分の人生や生活において、自らの目標に対し可能性を最大限に発揮しその実現のために努力すること。

² ソーシャルインクルージョン(社会的包摂)・・・「誰一人見逃すことなく全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」という理念。

2. なぜ「地域福祉」が必要なんだろう？

「地域福祉」という言葉が理解できたところで、なぜ今、地域福祉を推進する必要があるのかについて考えていくことにしましょう。

「生活課題」を持っている人は、自分らしい生活をするために、まず、自分自身や家族で生活課題の解決に向けた努力をします。しかし、本人や家族の努力だけでは生活課題を解決できない場合もあります。このような場合は、民生委員・児童委員（以下「民生委員」）やNPO活動・ボランティア活動をしている皆さんの協力を得ながら、村社会福祉協議会（以下「村社協」）や行政が生活課題の解決に乗り出すことになります。

ところが、近年、経済格差の拡大や、少子高齢化による人口構成の逆ピラミッド化などが急速に進み、民生委員や村社協、行政の努力や、今までの「仕組み」では解決できない生活課題が増えてきていて、一人ひとりの求めに応じたきめ細かな対応をしていくのが難しくなっています。

生活課題がこれほど増えてきた原因は、具体的には以下のような社会の変化やその影響があり、これによって、地域社会の「つながり」や「絆」が弱まり続けていることにあります。



（１）社会の変化

20世紀末から経済の仕組みやスピードが急に変わったことにより、激しい競争社会となり、21世紀に入ってから、自己責任社会（一人ひとりが自分の生き方や生活に自分で責任を持たなくてはならない社会）ということが、強く叫ばれるようになりました。

そのため、定年退職するまで同じ企業で働き続けられる「終身雇用」が崩れたり、企業の社員に対する福利厚生制度が少なくなったりしています。また、「派遣労働（※³）」や「非正規雇用（※⁴）」の増加など、雇用形態（会社での雇われ方や働き方の形）や産業構造の変化によって、「新たな貧困」や「格

³ 派遣労働…事業主（派遣元）が、自分が雇用する労働者を自分のために労働させるのではなく、他の事業主（派遣先）に派遣して、派遣先の指揮命令を受けて派遣先のために労働させること。派遣労働者は、正規雇用労働者に比べて人件費が安いことなどから、一般企業が人件費を圧縮する手段として労働者派遣会社を利用する傾向が高まり、このことが低収入の派遣労働者を増大させ、いわゆる格差やワーキングプアの原因の一つとなっている。

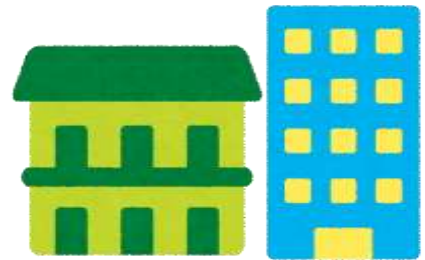
⁴ 非正規雇用…正規雇用以外の雇用形態のことで、一般的に、有期契約労働者、派遣労働者、パートタイム労働者などをいう。非正規雇用の労働者は正規雇用と比べて給与が少ない、退職金がない、雇用が不安定、社会保険等による身分保障がないなど、待遇面で差別化されることが多い。

差」が増大してきました。このような状態は若年層にも広がっており、さらには、貧困家庭で育った子どもたちが大人になって貧困に陥ってしまうという「貧困の連鎖」の問題も出てきました。

（２）住環境の変化

マンションやアパートなど、集合住宅がたかさんできたことにより、人々の暮らし方が一軒一軒の家の内側に向き、「隣に誰が住んでいるのか分からない」とか、「知りたくもない」といった暮らし方をする人も珍しくなくなりました。また、生活も便利になり、電話やインターネットでの買い物、その後の宅配も充実し、非対面のコミュニケーションで不便なく暮らせるようにさえなってきました。

その結果として、近隣の助け合いが昔ほど必要ではなくなりました。便利になったことは良いことですが、隣に誰が住んでいるのか分からなければ、いざというときに、助けたり、助けられたりすることができません。



（３）価値観の変化

人々の価値観（「何にどういう価値を認めて優先するか」という考え方）が変わってきました。人と関わることが苦手だったり、隣近所との関わりを「わずらわしい」と感じて拒む人、近所の人に無関心な人が増えました。意識的に玄関に表札を出さない人もいます。それ故でしょうか、自治会など“互助”の基礎となる活動を行う地域自治組織への加入の必要性を感じる人が減り、自治会の加入率も停滞傾向にあります。

（４）家族の形の変化

核家族の増加や核家族の多世代化（※⁵）により、家族の人数が少なくなりました。また高齢者のひとり暮らしや夫婦ふたり暮らしが増え、孤独感を抱いたり、急な病気や災害など、いざというときの不安を抱える高齢者が増えました。

一方で、「子育てのベテラン」である高齢者と一緒に暮らさなくなった（暮らせなくなった）ことなどにより、育児について誰にも相談できず不安を抱える若い夫婦なども増えています。さらに、一昔前までは当たり前だった「親の面倒は必ず子どもがみる」といった考え方にも変化が生じていることが、高齢者のみの世帯の増加につながっています。



いかがでしょうか。このような背景により増加している生活課題は、その数の増加だけでなく、種類も増え、内容も深刻化しています。

次に、生活課題の解決をより難しくしている要因を見てみましょう。

⁵ 核家族の多世代化…核家族が２世代目、３世代目と繰り返されている状態を指す。

(1) 制度の狭間^{はざま}（制度と制度の谷間）で苦しむ人々

村社協や行政による公的福祉サービスが充実しても、公的福祉サービスが持つ限界があります。現在の社会福祉制度も、他の制度同様、高齢者、障がい者、児童など、対象ごとの「法の縦割り」に沿ってつくられています。これは、国の法律や制度がそうになっているため仕方のない面もありますが、そのため、制度の狭間にある問題や、新しく生まれてきた問題には対応できず、苦しむ人たちが出てきています。



(2) 制度の基準に合わないニーズ

村社協や行政による公的福祉サービスは、基準に合えば誰でも利用することができるという優れた面を持っていますが、反面、基準に少しでも合わなければ、サービスを利用することが難しいということになります。これは、基準に合わないニーズを抱えて困っている人にとって切実な問題であるとともに、サービスを提供する側の悩みでもあります。実際のケースでは、サービス提供側も「何とかサービスを提供したいけれどできない…」という矛盾に悩むことが、決して少なくありません。

(3) 身近なセーフティネットにつながろうとしない人々

生活課題を持っている人の中には、周りの人たちが支援の手を差し伸べようとしても、「ほうっておいてくれ!」「私はいいいです」などと拒否する人もいます（専門的には、健康や生命が危険なのに「ほうっておいてくれ!」などと主張し続けることを「セルフネグレクト」といいます）。しかし、その人が言うとおりにほうっておいたら、場合によってはさらに状況が悪化する可能性も出てきます。

このように、「周りの人が支援の必要性に気づいているのに支援できない」という状態にある人をどうするか、ということも課題です。



(4) 既存の施策では応え切れない「ちょっとしたニーズ」への対応

電球の交換、体調が悪いときのごみ出し、墓参りの手助け、入院中の猫の世話など、ちょっとした手伝いは、公的福祉サービスで支援すべきかどうか判断に迷うニーズです。実際の支援の場面では、ほかの生活課題と組み合わさった形でこのようなニーズが数多く確認されます。このような



「ちょっとしたニーズ」が単独で訴えられた場合には、サービス提供者の配慮や工夫で対応できますが、そうでない場合には、既にある公的福祉サービスでは応えられないことが多くあります。

(5) 意識から生まれる問題、社会的排除（差別や偏見の目にさらされたり邪魔者扱いされること）の対象になりやすい人の問題

世の中には、様々な理由で、人とのコミュニケーションがうまく取れない人がいます。また、このような人たちに加え、家族の介護に疲労を深めている人たち、自死遺族（自殺によって愛する家族を失った人たち）、低所得者、生活習慣や言語の異なる人たちなどは、地域社会から理解を得ることが難しい場合もあり、社会的に排除されやすく、このような人たちが孤立化してしまうことがあります。

(6) “重複して課題を抱える世帯”への対応

地域の中には、「認知症のお母さんを精神障がい⁶の娘さんが介護している」
とか、「経済的な困窮^{こんきゅう}（生活費がない、医療費が支払えない、たくさん借金をしているなど）に加えて、児童虐待（※⁶）の問題も抱えている」、「育児をしながら親の介護をしている」など、対応すべき問題は複合的（様々な問題を同時に抱えている）なのに、相談機関では自分の担当する分野にしか専門的な対応ができないという問題があります。

このような問題には、様々な部署の関係者がこれまで以上に連携して、問題の解決に当たらなければなりません。それだけでなく、責任を持って複数の制度を組み合わせる専門家の育成や配置も必要です。

(7) サービスに関する情報が届かず、うまくサービスを利用できない人の問題

福祉サービスの利用に関しては、広報紙やホームページ、SNS（※⁷）、チラシやパンフレットの活用などにより、一昔前に比べてより多くの情報が村民の皆さんに届くようになりました。しかし、生活課題を持っている人たちの中には、それらの資料を読まなかったり、判断能力に課題があり内容が理解できなかったり、サービスにたどり着く方法が分からないなどの理由で、必要な情報が得られない人たちもいます。

福祉サービスは、基本的に申請によってサービスの利用ができる「申請主義」がとられているため、対応がとられないまま深刻な問題につながる可能

⁶ 児童虐待…親（または保護者）によって子どもに加えられた行為で、子どもの心身を傷つけ、健全な成長・発達を損なう行為のこと。虐待のタイプは、①身体的虐待、②ネグレクト、③性的虐待、④心理的虐待の4つに分類されるのが一般的だが、実際のケースは、複数のタイプが混在していることもある。

⁷ SNS…「ソーシャル・ネットワーキング・サービス」の略。インターネット上の交流を通して、登録された利用者同士が交流できるWebサイトの会員制サービスのことで、友人同士、趣味仲間、近隣地域の住民同士など、ある程度閉ざされた世界での密接な利用者間のコミュニケーションを可能にしている。最近では、会社や組織の広報としての利用も増えてきている。

性も出てきます。また近年、社会福祉サービスは、従来の措置制度（※⁸）から契約制度や利用契約制度へと移行し、サービス利用者本人の主体性や責任でサービス利用の手続きをすることが求められています。これにより、先に述べたセルフ・ネグレクトの方など、サービス利用が必要で、かつ、その資格もあるにも関わらず、サービス利用が困難になる方も増えています。



（８）「地域移行」に伴う問題

「地域で自分らしく暮らしたい」という願いに応え、障がい者が病院や施設から出て、地域へ移行できるようにするための政策を国が進めていますが、このような動きに対処するため、障がい者を地域で受け入れ地域で支える「仕組み」づくりが求められています。具体的には、公的福祉サービスの強化、福祉と保健、医療との連携、住宅の確保、就労支援、居場所づくり、地域社会との関係づくりなど、たくさんあります。

いかがですか。対応が難しい生活課題がたくさんあることをご理解いただけたと思います。

このように、どんどん数が増え、多種多様になってきた生活課題に対応するためには、これまでのように、村社協や行政の提供する公的福祉サービス中心のやり方だけでは、数の面でも質の面でも対応に限界があります。

そこで、公的福祉サービスの更なる充実強化と合わせて、住民の皆さんが地域の実情に対応できるように工夫を凝らした、公的福祉サービスとは違う、新たな、そして手づくりのサービスが必要になってきたのです。



いもジロー

⁸ 措置制度…要支援者に対し、行政がサービスの実施の可否、サービスの内容、提供主体等を決定して、「行政処分」という形でサービスを提供し、サービス提供者には、行政がその費用を公費で支払う仕組みをいう。戦後の日本で、長い間提供されてきた。

防災・減災対策と「地域福祉」

地域福祉を推進する理由はほかにもあります。それは「災害に備える」ということです。

平成23年3月11日に起きた東日本大震災では、村も大きな被害を受けました。震度6弱の揺れにより、電気・上下水道・ガス等のライフライン機能が停止、道路や家屋の損壊、津波による耕地の浸水が発生し、村内15か所の避難所に3,500人以上が避難したのは、まだ記憶に新しいところです。また、村には多数の原子力施設があり、平成11年にはJCO臨界事故も経験しています。そのため、自然災害だけでなく、原子力事故も念頭においた防災・減災対策を考えていかなければなりません。

これまでも村では、震災を教訓とし、住民の皆さんとも協議しながら、様々な面で対策を講じてきました。例えば、「地域防災計画」の大幅な見直し、他の自治体や事業者などとの「災害時相互応援協定」の締結、基幹避難所への井戸や備蓄倉庫の設置、「基幹避難所運営マニュアル」、「福祉避難所運営マニュアル」、「災害時職員行動マニュアル」の作成、それに、高齢者や障がい者など、災害時に自力避難等ができない方たちを地域で支援するための計画である「東海村災害時避難行動要支援者避難支援全体計画」（災害プラン）の策定などです（右ページ参照）。

しかし、計画やマニュアルがあるからといって油断はできません。災害時には行政職員も被災したり、災害の規模が予想を上回ることも考えられ、行政の力だけで被災者全員のニーズにきめ細かく対応することができるとは限らないからです。

そのため、住民の皆さんには、各家庭で食料品や日用品を備蓄しておくことはもちろん、緊急時の連絡方法を確認したり、さらには日頃からご近所同士、地域社会とのつながりを大事にし、非常時に助け合える体制をつくっておくなど、想定外の被災にも柔軟に対応できる“地域の力”を強化しておく必要があります。

現在、村内では、「東海村災害時避難行動要支援者避難支援全体計画」（災害プラン）をもとに、単位自治会ごとに自主防災組織が立ち上がり、地域の高齢者や障がい者の避難を自分たちで支援する体制が整いつつあります。これは「自分たちでできることは自分たちでやろう」という住民の皆さんの気概が生んだものです。今後は、これまで以上に住民の皆さん同士で、また、行政も一緒になって、地域の防災・減災対策を考えていく必要があります。

もちろん行政は、これだけではなく、行政としてやらなければならない、福祉避難所のシステムの確認及び再検討や、災害時の支援ネットワークの組織化と運営方法の検討などを村社協と連携して行い、いつ起こるか分からない災害に備えていかななくてはなりません。

近年、日本各地で台風、豪雨、竜巻など様々な自然災害が頻発しており、平成27年9月には、茨城県内でも常総市が大水害に見舞われました。その際は、行政や村社協の職員のほか、村民の方々がボランティアとして現地に赴きました。今後は、近隣自治体同士で、また相互応援協定締結自治体や事業者とも、日頃から災害時の支援体制、支援受入れ体制を確認しておくことも求められています。

ほかにも、防災・減災意識の啓発や、計画の実効性の強化、不具合の修正などを目的に、定期的に避難訓練・避難所の運営シミュレーションなどを体験するような機会を持つことも必要です。

東海村の防災・減災対策

地域防災計画

防災に関する総合的な指針及び対策計画を定めたもので、村、県、指定地方公共機関等がその有する全機能を有効に発揮して、村内における災害予防、災害応急対策、災害復旧等を実施することにより、村民の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的とした計画です。災害の種類に応じて、地震・津波・風水害・原子力災害の4編に分けられています。

東日本大震災の教訓を活かして平成24～25年度に各計画の全面改定を行いました。さらに、平成25年6月に改正災害対策基本法が公布され、新たに制度が変更されたことに伴い、平成26年8月に改定しました。

災害時相互応援協定

地震や豪雨などによる大規模災害が発生した際に、飲料水及び食料、生活必需物資の供給や、職員、ボランティアの派遣、高齢者や障がい者など要支援者を中心とした避難者の受入れなどを互に行い、災害時における応急対策、復旧対策を円滑に行うことを目的に、平成23～24年度にかけて国内の4自治体と締結しました。

協定締結自治体

三重県菰野町（こものちょう）、長崎県川棚町（かわたなちょう）、
富山県砺波市（となみし）、新潟県妙高市（みょうこうし）



基幹避難所運営マニュアル・福祉避難所運営マニュアル

災害時に開設される避難所のうち、優先して開設する避難所を「基幹避難所」といい、コミセン・総合体育館など9か所を指定しています。また、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、病人のうち「特別の配慮を必要とする者」を一時的に受け入れてケアする避難所を「福祉避難所」といい、「総合福祉センター『絆』」、「なごみ・総合支援センター」がその役割を担います。

平成25年度に策定され、各マニュアルの中で、避難所の運営に係る行政の平常時・災害時の取組みをまとめました。

災害時職員行動マニュアル

東海村地域防災計画に基づき、項目別に具体的な行動内容を時系列的に定めたもので、本村職員が実際に災害対応を行う際の手引きです。平成24年度に作成され、その後平成26年度に改定されました。

東海村災害時避難行動要支援者避難支援全体計画（災援プラン）

災害時に自力や家族で避難したり、災害情報を入手したりすることが難しい高齢者や障がい者（「避難行動要支援者」といいます）の情報を自治会や民生委員などの「地域の支援者」と共有し、災害が発生したときには、「地域の支援者」が避難行動要支援者に対し、安否確認や避難誘導を行うための仕組みについてまとめた計画で、この計画に基づき、単位自治会ごとの自主避難体制づくりが進められています。

平成23年度に策定され、その後、平成25年の災害対策基本法の改正内容を踏まえ、平成26年度に改定されました。

3. フォーマルサービスとインフォーマルサービスの連携

村社協や行政、そのほか様々な関係機関が行う、生活課題を抱えている人を支援するための法や制度に基づいた公的福祉サービスを、専門的には「フォーマルサービス」といいます。「公が責任を持つべき、制度化されたサービス」という意味です。

一方、支援が必要な人たちの家族、親戚、友人・知人、近隣住民、ボランティアなどが提供するいわば“手づくりサービス”，あるいは愛情や友情、時には責任感などから周囲の人に関心を寄せ、何らかの“世話”をすることを、「インフォーマルサービス」といいます。「制度化されていないサービス」という意味です。

両者には、それぞれ下図のような長所と短所があり、お互いがお互いを必要とする関係にあります。

地域の生活課題を発見し、それを軽減・改善して、全ての人に「自分らしい暮らし」を送ってもらえるようにするため、また災害時に備え、全村的な防災体制をつくっていくためには、フォーマルサービスとインフォーマルサービスとが、それぞれの得意分野を活かしながら、また、足りないところを補い合いながら連携していく必要があるのです。

フォーマルサービスとインフォーマルサービスの関係（イメージ）



★ちょっと解説★

実際には、フォーマルサービスとインフォーマルサービスは明確に区分することが難しいという側面もあります。例えば、本来インフォーマルな組織であるNPO法人がフォーマルサービスである介護保険サービスを担っていたり、対価が伴う有償サービスを行う住民がいたりします（“有償ボランティア”と呼ばれることもあります。東海村では対価が伴う住民活動の呼称を“有償サービス”で統一しています）。

また、村社協は、このフォーマルサービスとインフォーマルサービス両方に関わる存在でもあります。特にコミュニティソーシャルワーカー（CSW）（※⁹）としての役割においては、自らがフォーマルサービスを担いながら、インフォーマルサービスの支援者として“黒子のような役割”を果たしています。

当然、行政もフォーマルサービスだけでなく、インフォーマルサービスが円滑に機能するよう、基盤整備やネットワークの構築、各種資源間の連絡調整など、“フォーマル”であることの責任を果たしていく必要があります。



イモマミィ

⁹ コミュニティソーシャルワーカー（CSW）・・・地域において、支援を必要とする人々に対して、地域とのつながりや人間関係など本人を取り巻く環境を重視した援助を行う専門的知識・技術を有するスタッフをいう。地域を基盤とし、関係機関と連携しながら、サービスを調整して支援が必要な人に結びつけたり、新たなサービスの開発に向けた世論の喚起や、行政への働きかけなども行う。

4. 東海村で展開されている様々な地域福祉活動

これまで村社協や行政では、「日本一の福祉のまち」を目指し、様々なフォーマルサービスを提供してきました。また、それぞれの職員も、日頃から住民の皆さんの意見を聞き、それを業務の改善に反映させようと努力をしています。

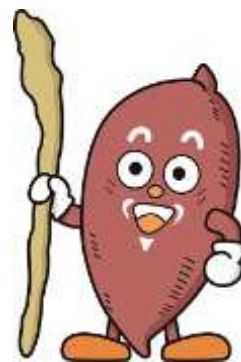
しかし何といっても東海村の一番素晴らしいところは、地域の住民やNPO法人、ボランティア等によるインフォーマルサービスが、非常に活発な点です。

普通、比較的財政力のあるまちでは、住民が「まちはお金があるんだから、自分たちが手を出さなくても、行政がやればいいだろう」とか「業者にお金を払ってやってもらえばいいじゃないか」という気持ちになりがちで、「自分たちの地域の福祉を自分たちで考えようよ」「自分たちでできることは自分たちでやろうよ」という気持ちには、なかなかないことが多いものです。

ところが東海村では、介護保険制度などのように社会福祉サービスの一切が契約制度に移行することに対応する形で、全国に先駆けて、NPO活動がフォーマルサービスを担ったり、有償サービスが活躍したりと、従来のフォーマル・インフォーマルの区別を超えた、多様な活動（資源）が展開しつつあります。地区社会福祉協議会（以下「地区社協」）の地域での活動なども、フォーマル・インフォーマル双方の性格を持つ、新しい活動ともいえるでしょう。

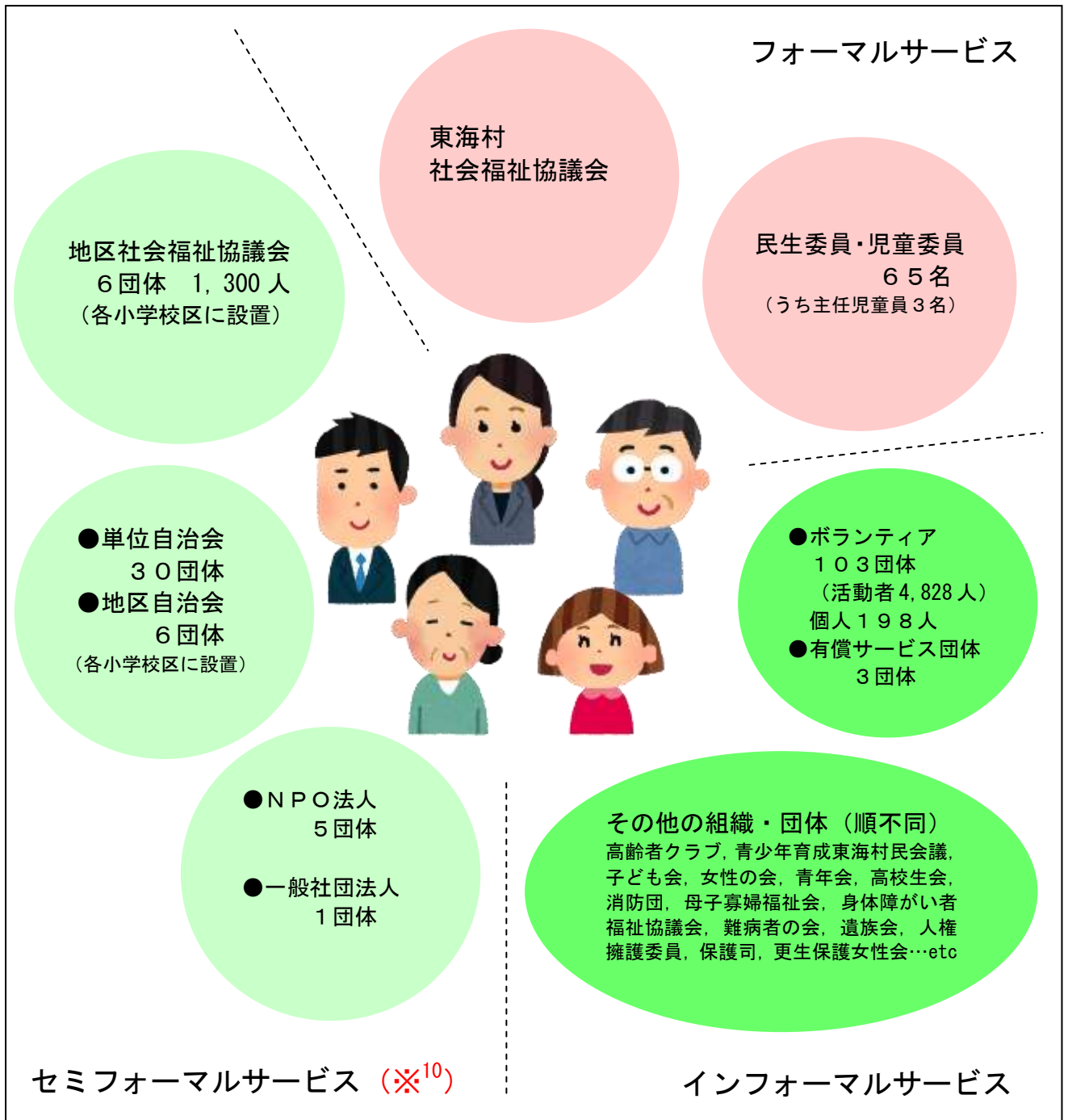
このようなことが可能となったのも、村社協や行政が住民の皆さんとの話し合いや勉強会を重ねながら、地域福祉の大切さについて、長年にわたってともに学んできたことや、住民の多くがそれを理解し行動してくれたことが大きな力となったためです。このような多様な活動により、「新たな支え合いの仕組み」として、幅広いインフォーマルサービスが展開され、生活課題を持つ多くの人たちに、多種多様な支援の手を差し伸べられるようになってきました。

このインフォーマルの力は、東日本大震災の際にも大いに発揮されましたし、その後もさらに、震災の経験を活かした単位自治会ごとの自主防災組織の立ち上げや自主避難体制づくりにつながっており、このような住民の皆さんの活発な地域活動やボランティアな活動は、村にとって誇るべき財産とも言えます。



いもジィ

東海村で展開されている様々な地域福祉活動



「東海村で展開されている様々な地域福祉活動」の人数, 団体数については, 平成27年9月末時点のものです。
それぞれの活動の詳細については「資料編(108~117 ページ)」に掲載しましたので, ご覧ください。



イモゾー

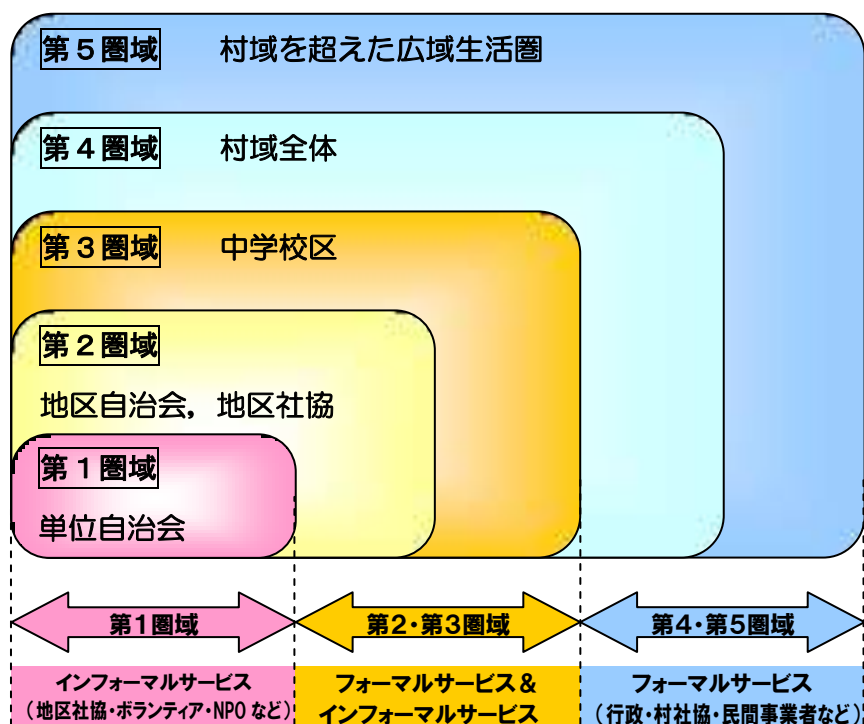
¹⁰セミフォーマルサービス…東海村独自の用語。フォーマルとインフォーマルの双方の性格を持つ組織・団体の活動を指す(例:介護保険事業を行っているNPO団体)。

5. 地域に生まれたセーフティネットワーク

地域の中で支援を必要としている人に、必要な支援を、必要なときに届けるためには、フォーマルサービス、インフォーマルサービスの更なる充実強化はもちろん、フォーマルサービスとインフォーマルサービス、さらにはその中間的サービスであるセミフォーマルサービスが連携し、網の目のようなネットワークを組んでいく必要があります。

下の図をご覧ください。これは、東海村及び東海村を含む広域的な地域の中でフォーマルサービス、インフォーマルサービス、さらにはその中間的サービスであるセミフォーマルサービスが最も効果的に提供される範囲を表したもので、「地域福祉推進圏域」といいます。

「地域福祉推進圏域」と、提供されるサービスのイメージ



圏域	提供されるサービス
第1圏域	「向こう三軒両隣」などの、近隣や地域住民による支え合いを中心としたインフォーマルサービスが重点的に提供される。
第2圏域 第3圏域	村社協や行政、民間事業者が提供するフォーマルなサービスと、地区社協やNPO法人、ボランティアが提供するインフォーマル・セミフォーマルサービスとが重層的に提供される。
第4圏域	村社協や行政が民間の協力を得つつも、公としての責任を持ってフォーマルサービスを提供する。
第5圏域	現時点では未整備である自治体の枠を超えたネットワークを構築した上で、フォーマルなサービスを展開することを目指す。

村社協や行政、関係機関等は、主に第4圏域（村域全体）でサービスを提供しており、日頃から情報を共有し、機関連携していくことで、福祉・保健・医療サービスを包括的に提供するための体制を強めてきました。これによりフォーマルサービス同士の連携はある程度進んだといえるでしょう。

注目していただきたいのは、第2・3圏域（小学校区エリアから中学校区エリア）です。これらは、住民の皆さんによる地域福祉活動が活発に行われているエリアで、多様な主体によるサービスが展開されています。その結果、フォーマルサービスとインフォーマルサービス、さらにはその中間的サービスであるセミフォーマルサービスの連携も進んでおり、今では、地域の中に地域福祉のネットワークが網の目のように広がっています（次ページの図参照）。

しかし、この網の目は、まだまだ粗いといわざるを得ません。住民の生活課題がより困難化・重度化・複雑化している一方で、地域のつながりは希薄化してきています。そこで、小さな生活課題も見逃がさないようにするためには、地域に張り巡らされた各種のネットワークを相互につなぎ合わせたり重ねたりして、網をより広く、またより細かくしていく必要があります。

つまり、ネットワークは1つだけでなく、様々な種類のものが幾重にも張り巡らされていることが理想です。1つのネットワークが遮断されてしまったときでも他のネットワークがあれば、それですくい上げることができる可能性が高いからです。村社協や行政など、公的機関がその責任として担うセーフティネットに、各種サービスのネットワークが重なることで、結果としてセーフティネットが幾重にも重なることになります。これを「セーフティネットワークの重層化」といいます。今後村では、このような重層的なネットワークをつくっていきたいと考えています。

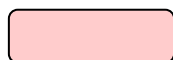
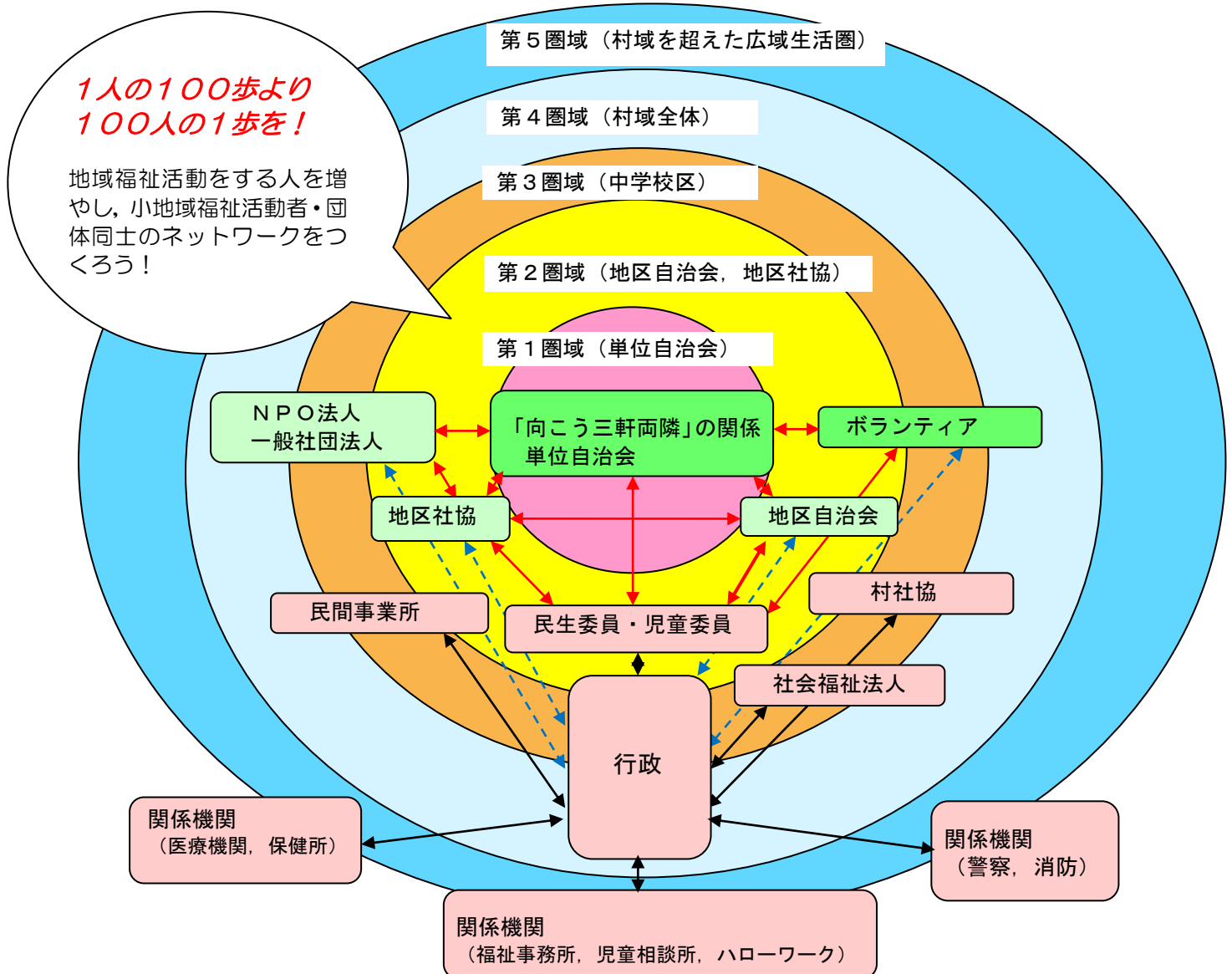
また、第2・3圏域では、地域によって歴史や住環境、住民構成などが違っており、そこに暮らす住民の生活課題にも差があることが「村政懇談会」(※¹¹)や「住民座談会」(※¹²)における議論結果などから明らかになっています。そのため、今後は、これまで行政や村社協等が行ってきた全村的・画一的なサービス提供だけでなく、地域特性に応じた福祉サービスをつくっていくことも必要になってきています。

そのためにも、たくさんの住民の皆さんに地域福祉活動に参加していただき、また、これまで活動されてきた方々も団体の枠を超えて連携し、自分たちの地域のことを考えていていただきたいのです。

¹¹ 村政懇談会…東海村の行政運営に対する村民の意見や提案を、懇談という形で村長をはじめ村執行部や関係職員が直接伺う場である。小学校区ごとに年1回定期開催しているほか、要望に応じて行政区や団体ごとに個別に開催することもできる。

¹² 住民座談会…地区社協の設置に向けた具体的議論を行うために、平成17年度に「これからの地域福祉活動を考える会」という名称で初めて開催され、平成19年度の地区社協の立ち上げに大きく寄与した。平成25年度に現在の名称に変わり、現在は、地区社協、村社協、行政の3者共催により地区社協ごとに年1回開催している。毎回、テーマに基づく学習やグループワークなどを行い、地域福祉に対する住民一人ひとりの意識や知識を深める場となっている。

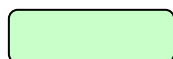
各圏域で提供されるサービス及びそのつながりのイメージ



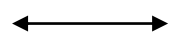
フォーマルサービス



インフォーマルサービス



セミフォーマルサービス



フォーマルサービス同士の連携を表したもの



インフォーマル（セミフォーマル）サービス同士の連携を表したもの



フォーマルサービスとインフォーマル（セミフォーマル）サービスの連携を表したもの

※図示されているネットワークはあくまでもイメージであって，全てのネットワークを示しているわけではありません。

※2015年改正の介護保険法で位置づけられた生活支援体制整備事業の中でいう「第1層」，「第2層」は，この地域福祉計画では，それぞれ「第4圏域」，「第2圏域」に該当します。

6. 協働による地域福祉の推進に向けて

地域福祉を推進していくうえで「連携」が大事であることは、ここまで述べてきたところですが、もう一つ大事な考え方が「協働」です。

東海村では、「自治基本条例」・「協働の指針」を定め、「協働」によるまちづくりを推進しています。「協働」とは、住民の皆さんと行政が一緒になって考え行動していく取り組みです。

協働とは・・・

村民や村民団体，NPO，事業者，行政などが，自主性・自立性を尊重し合い，対等・平等な立場でそれぞれの知恵や力を出し合い，地域の課題に一体となって取り組むこと

「東海村協働の指針～“協働”の基本的な考え方と進め方～」より

これまで述べてきた「連携」が「同じ目的や対象のために，関わるべき関係機関・団体等がより効果的に協力し合うこと」を指すのに対し，「協働」は「新しい事業や目的のために，本来異なる目的や事業特性を持った団体等が，使命（ミッション）を共有し，取り組むこと」を意味しています。

この協働の考え方は，住民自治にとっても非常に重要になることから，近年では行政の様々な計画等にも必ず登場し，村社協や行政だけでなく，住民の皆さんにも考え方が浸透しつつあります。その結果，村では地域住民の方々や行政が一緒になって取り組む活動が増えてきました。

地域福祉の分野でも，いくつかの取り組みがすでに始まっていますが，今後はこのような「協働」の取り組みをさらに増やしていくため，たくさんの方々に，この「協働」の考え方について理解していただき，その取り組みに参加していただきたいのです。

そのためにも，村では，この第3次計画で，住民の皆さんの地域福祉活動を様々な方面から支援していきます



いもサク

次のページでは，地域福祉分野における「協働」の取り組みのイメージと，協働の進め方についてご紹介します。

地域福祉分野における「協働」の取組みのイメージ

※すでに始まっている取組みもあります。

高齢者を地域で見守るネットワークをつくる取組み



活動中

多世代が交流し、地域の絆を強める取組み



活動中

空き家対策や、住民が集いやすい地域の拠点をつくる取組み



災害時に自力避難が難しい方を地域で支援する取組み



活動中

「協働」のまちづくりに関する計画

○第2次地域福祉計画（平成23年度策定）

東海村の行政計画の中で初めて「協働」について記載したもの。地域福祉計画推進会議の中で議論を重ね、文言を一つひとつ決めていきました。

○東海村自治基本条例（平成24年6月策定）

「村民が主役のまちづくり」を推進するための基本原則を定めたもの。東海村の「地域課題」にどのように対応していくか、また、誰がどのような役割を担い、どのような方法でまちづくりを進めていくかなど、「自治のあり方」を表しています。

○東海村協働の指針～“協働”の基本的な考え方と進め方～（平成27年3月策定）

「協働」を行うにあたっての基本的なルールを示しました。

○第5次総合計画（平成22年度策定）

まちづくりを総合的かつ計画的に推進していくために、地方自治法の規定に基づき市町村が策定する計画であり、行政運営の総合的な指針となる計画。平成23年度から平成32年度までの10年間の計画として策定されました。後期基本計画で「住民との協働の推進」をまちづくりの根幹に据えています。

★ちょっと解説★

「協働」の進め方について

協働は、それぞれ違った考え方を持った人々同士の取り組みです。そのため、「協働」の取り組みをスムーズに進めていくためには、十分な話し合い（協議）が必要であり、その際は、下記の①～⑦のポイントを理解して、お互いの立場を尊重し、お互いに認め合いながら、それぞれが対等な立場で関わり合っていくことが大切です。

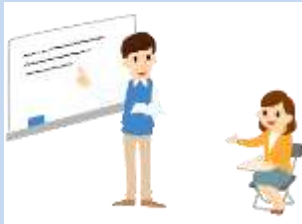


※「東海村協働の指針～“協働”の基本的な考え方と進め方～」より抜粋

7. 住民の皆さんの地域福祉活動を支援します

村では、今後の5年間で、住民の皆さんの地域福祉活動を支援するため、また地域での「協働」の取り組みをつくっていくため、下記の施策を行っていきます。

地域福祉活動の楽しさや大切さを伝える啓発・研修



住民の皆さんへの効果的な情報宣伝活動のあり方の検討



住民の皆さんの地域福祉活動への情報面・活動面でのバックアップ



空き家対策や、住民が集いやすい地域の拠点づくり



住民の皆さんが、自分たちの住む地域の中の課題について考えていくための仕組みづくり



住民の皆さんの地域福祉活動を直接支援する「支え合いコーディネーター」の配置



各取り組みの詳細は、
本編 65 ページ以降を
ご覧ください。



次ページでは、ここで紹介した施策の中の一つである、「支え合いコーディネーター」の設置に向けた村の取り組みを紹介します。

8. 住民の小地域福祉活動を支援する「地域福祉の専門家」

前にも述べたように、今、地域福祉を取り巻く状況は、少子高齢化や核家族化の進展、生活様式の多様化による扶養意識の変化など、難しさを増しています。このような背景の中、フォーマルサービスだけでは住民の皆さんの「その人らしい生活」を守ることが難しく、フォーマルサービスとインフォーマルサービスを多様にコーディネートし、地域の福祉力を向上させなければなりません。

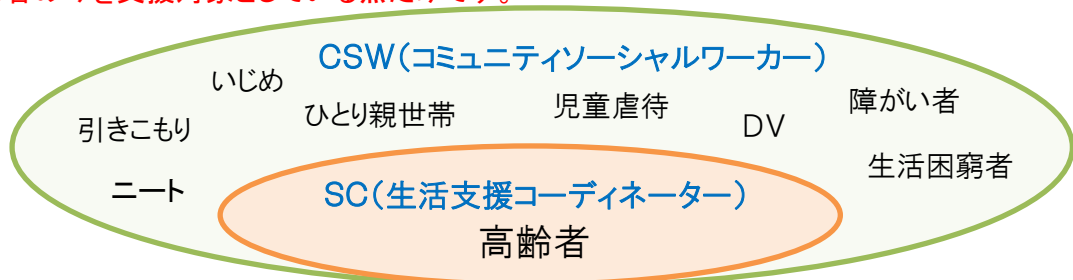
そこで、村では「第2次地域福祉計画」において、そのようなコーディネート役割とする「コミュニティソーシャルワーカー」(CSW)の配置を目標に掲げていましたが、実現に至っていませんでした。

しかし、平成27年4月の介護保険法の改正の中で、社会資源のネットワーク化や新たなサービス開発などを任務とする「生活支援コーディネーター」(SC)の配置が求められ、その設置目的や活動内容が「コミュニティソーシャルワーカー」(CSW)とほぼ同一であることから、東海村独自のスタイルとして両者を兼務する専門職、「支え合いコーディネーター」を計画的に配置していくこととしました。

この「支え合いコーディネーター」は、地域に出向いて住民の皆さんの活動を支援する「地域福祉の専門家」です。今後、地域の中で、住民主体による地域福祉活動がさらに活性化するよう、「コミュニティエンパワメント」(※¹³)という手法を用いて、地域福祉活動を支援していきます。

コミュニティソーシャルワークとは、イギリスにおいて提案されたコミュニティに焦点をあてた社会福祉活動・業務の進め方で、**地域において**、支援を必要とする人々の生活圏や人間関係等環境面を重視した**援助**を行うとともに、地域を基盤とする支援活動を発見して支援を必要とする人に**結びつけたり**、**新たなサービスを開発したり**、公的制度との関係を**調整**したりすることをめざすものです(コミュニティソーシャルワーカーとは、このコミュニティソーシャルワークを行う者のこと)。

生活支援コーディネーターもコミュニティソーシャルワーカーも、地域資源の開発や個別ケースの調整を主とした役割を持っていて、**異なる点としては、生活支援コーディネーターが高齢者のみを支援対象としている点だけです。**



第2次東海村地域福祉計画(H23～27)→CSWの配置・育成を掲げるも未実施



両者を一体として考えれば合理的!!

CSWとSCを兼務した専門職「支え合いコーディネーター」の配置

¹³ コミュニティエンパワメント…住民自らが地域の課題を認識し、その解決のために行動を起こすことができるように支援すること。

9. さあ、みんなで地域福祉活動に参加しよう！

地域福祉活動は「あなた」の人生を豊かにします！

地域福祉活動は、自分自身のためだけでなく他の人や社会のために取り組むもので、お金をもらうことや自分だけが満足することを目的としてはいません。だからこそ、地域福祉活動は、地域社会をより良くしていくとともに、活動する方々自身も豊かにする力を持っています。

例えば、活動を通して、感動や喜び、充実感、達成感などが得られたり、活動そのものが楽しみになったりします。また、地域福祉活動を通して様々な体験をしたり、人や社会、自分について新しく気づくことがあったり、知識や技術を学ぶこともできます。さらには、様々な人たちと知り合ったり、協力し合うことで、人とのつながりを広げることもできます。

このように、地域福祉活動は、活動上の苦労も伴いますが、それ以上にやりがいを感じることができるものであり、また未来の東海村への投資にもつながるものなのです。住民の皆さんには、地域福祉活動を通して、ぜひ「幸福のバトン」をたくさんの人々に渡していただきたいと思います。

支えられる人から支える人へ

地域福祉の考え方の中では、「誰かが誰かを一方的に支える」ことだけでは、本来の意味での「その人らしい生活」を実現したことにはなりません。一見「支えられる人」のように見える人も、ときには自分が得意なことで他の人を支えたり、元気づけたりすることができるものです。地域福祉とは、最初は「誰かを支える」こと、あるいは自分たちの困りごとを解決することを目的に地域に関わり出した人たちが、最終的には「支援する者」「支援される者」といった区別なく、共に生き、暮らしを立てることによって、住民一人ひとりが何がしかの役割を持って、地域の中で光り輝く社会を目指すことでもあります。

つまり、“誰かが誰かのため”ではなく、“お互い様の支え合い”、“想いのかけ合い”の中で、東海村らしい暮らしの安全・安心を語っていくことなのだと思います。そのような、人間本来の“当たり前の暮らし”ができるようになれば、声にならない“SOS”を見逃すことのない、ふるさと東海村になっていくのではないのでしょうか。

地域で活動してみたい「あなた」を応援します！

村では、これからも、住民の皆さんが地域福祉活動に参加することで、「やりがい」や「楽しさ」を感じていただけるよう、様々な方面から支援するとともに、皆さんや村社協と一緒に考え、企画し、創り上げていく協働のプロセスを大切にしていきます。

地域福祉活動は自分の関心のあるテーマ、自分にできることから始められる、とても身近な活動です。また、自分の意志で行う地域福祉活動は、誰かに強制されたり、義務で行ったりするものではなく、自分の考えで参加したり、取り組むものです。そんな活動がどこかの誰かの力になり、自分の支えとなったら良いと思いませんか？そしてもし、「あなた」の中に少しでも「やってみたい」という気持ちが芽生えているのであれば、まずは小さなことから動き出してみませんか？

「あなた」にもできる地域福祉活動の“初めの一步”



村社協や行政が主催する講習や研修会に参加してみる

村社協や行政では、要望があれば地域に出向き、地域福祉に関する出前講座を開催しており、その情報をそれぞれの広報紙にも掲載しています。また地区社協や村社協ではイベントや勉強会を行っています。ですから、「地域福祉活動がどんなものか知りたい」「そのうち活動しようとは思っているが、なかなかキッカケがつかめない」と思っている方は、まずは気軽に出かけてみましょう。

ボランティア市民活動センター「えがお」に相談してみる

「活動に参加してみたいけど、どうしたらいいのか方法が分からない」と感じている方もいらっしゃるかもしれません。

「えがお」では、ボランティア活動や市民活動に関する相談や情報提供、活動先の紹介を行っています。また、NPO・ボランティア団体等の活動支援や、講座やセミナーなどの学習の機会を設けるなどしています。

「えがお」は、これからボランティア活動を始める皆さんを応援する窓口ですので、分からないことや困ったことがあれば、どんどん相談してみましょう。

東海村ボランティア市民活動センター「えがお」 TEL：029-283-4538

各団体に問い合わせしてみる

「この団体の活動に参加してみたい」というはっきりとした意思がある方は、直接団体へ問い合わせしてみましょう。活動をしている「先輩」方が、「仲間」として温かく迎え入れてくれます。もし、問合せ先が分からない場合は、村社協か行政にご相談ください。

東海村社会福祉協議会 TEL:029-282-2804（代表）

東海村福祉部福祉保険課 TEL:029-282-1711（代表）

そのほか

「仕事や子育てが忙しくて参加できない」という方もいらっしゃると思います。地域福祉活動は、「できるときに、できることを」するものです。ですから、そういった方々のために、村社協や行政は、例えば「親子が一緒に参加できるような活動」をつくるような工夫が必要ですし、住民の皆さんにも「このような活動に参加することも地域福祉活動なんだな」と理解していただきたいと思います。また、仕事で忙しい方も、ご近所の高齢者にはあいさつをすとか、一人で歩いている高齢者の方を見かけたら声をかけるとか、そういったちょっとしたことで構わないのです。時間的にも、精神的・肉体的にも無理をせず余裕を持ってできることから始めましょう。特にあいさつは地域の方々と関わる第一歩として大切な行動です。まずはそこから始め、自分なりの地域福祉活動を見つけてみてください。



