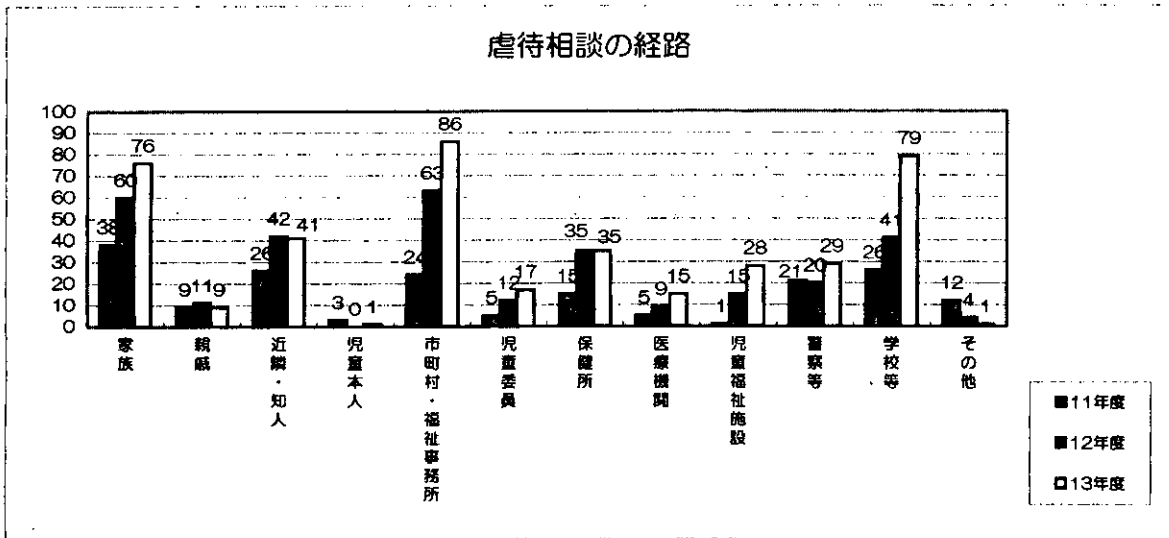
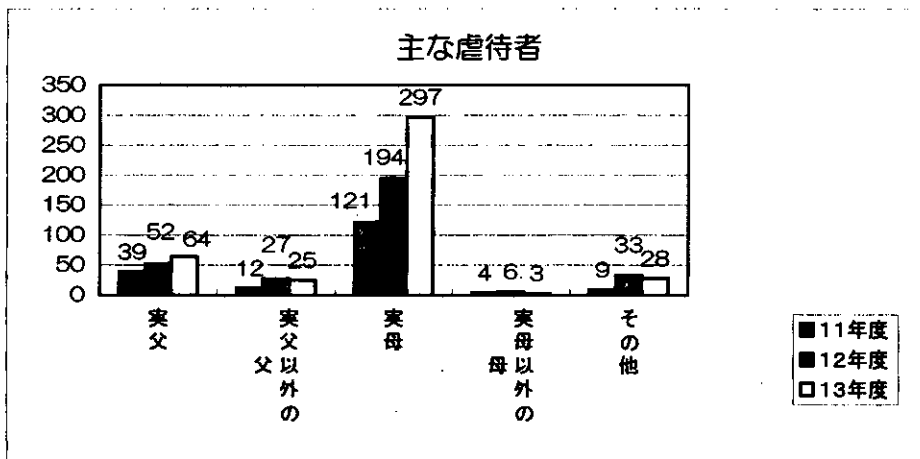


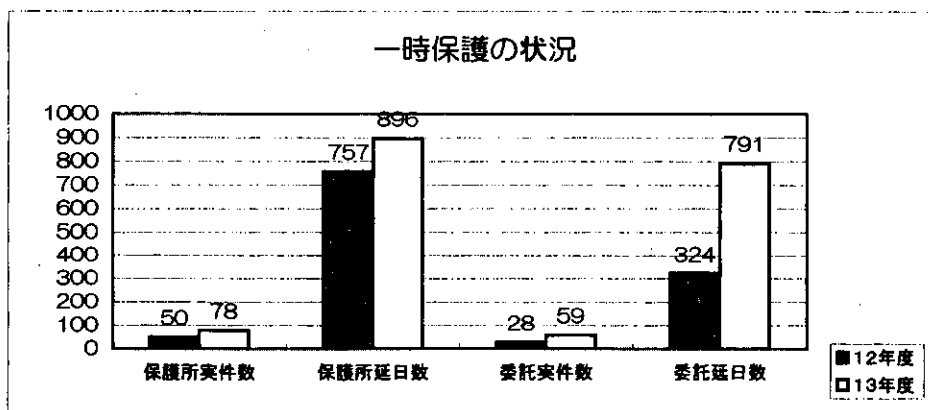
### 3 虐待相談の経路



### 4 虐待相談の主な虐待者



### 5 一時保護の状況



## 1 地域福祉分野の政策目的

## (1) 経緯等

近年、少子・高齢化や家庭機能の変化、低成長経済への移行といった様々な社会環境の変化が急速に進んでいる。また、社会福祉に対する国民の意識や期待も、限られた生活困窮者を救済するものとしてではなく、広く国民全体の生活を支えるものへと変化してきている。

しかしながら、その一方で、現行の社会福祉の基本的枠組みは終戦直後の生活困窮者対策を前提としたもののまま50年を経過しており、現状のままでは、増大・多様化する福祉需要に十分に対応していくことは困難となってきた。

こうした福祉を取り巻く状況の変化を踏まえ、「国民が自らの生活を自らの責任で営むことを基本とし、自らの努力だけでは自立した生活を営むことができない場合に社会連帯の考え方に立った支援を行い、個人が人としての尊厳を持って、家庭や地域の中でその人らしい自立した生活を送れるよう支える」ことを新たな社会福祉の理念とする社会福祉基礎構造改革の取組が行われている。

その改革の基本的な方向は次の通りである。

## ① 対等な関係の確立

個人が人としての尊厳を持ってその人らしい生活を送れるように支援する、という社会福祉の理念に対応し、サービスの利用者と提供者との間に対等な関係を確立する。

## ② 地域での総合的な支援

利用者本位の考え方に立って、利用者を一人の人間としてとらえ、その人の需要を総合的かつ継続的に把握し、その上で必要となる保健・医療・福祉の総合的なサービスが効率的に提供される体制を、教育、就労、住宅、交通などの生活関連分野とも連携を図りつつ、利用者の最も身近な地域において構築する。

## ③ 多様な主体の参入促進

利用者の幅広い需要に応えるためには様々なサービスが必要であることから、それぞれの主体の性格、役割等に配慮しつつ、多様なサービス提供主体の参入を促進する。

## ④ 質と効率性の向上

サービスの内容や費用負担について、国民の信頼と納得が得られるよう、

政府による規制を強化するのではなく、社会福祉従事者の専門性の向上や、サービスに関する情報の公開などを進めるとともに、利用者の選択を通じた適正な競争を促進するなど、市場原理を活用することにより、サービスの質と効率性の向上を促す。

#### ⑤ 透明性の確保

利用者による適切なサービスの選択を可能にするとともに、社会福祉に対する信頼を高めるため、サービスの内容や評価等に関する情報を開示し、事業運営の透明性を確保する。

#### ⑥ 公平かつ公正な負担

高齢化の進展等により増大する社会福祉のための費用を公平かつ公正に負担する。

#### ⑦ 福祉の文化の創造

社会福祉に対する住民の積極的かつ主体的な参加を通じて、福祉に対する関心と理解を深めることにより、自助、共助、公助があいまって、地域に根ざしたそれぞれに個性ある福祉の文化を創造する。

こうした社会福祉基礎構造改革の内容は、平成12年の社会福祉事業法改正による社会福祉法制定によって具体化された。

この改正までは、地域福祉については法律上明確な位置付けがなされていなかったが、今般の改正により、地域福祉の考え方について、社会福祉法上さまざまな位置付けがなされていることから、まずそれらを確認する。

第1条において、法律上初めて「地域福祉」の文言が用いられ、その推進が社会福祉法の目的の一つと位置づけられた。

(目的)

第1条 この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もって社会福祉の増進に資することを目的とする。

また、第4条では、地域福祉の推進として、「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、「地域住民」「社会福祉を目的とする事業を経営する者」「社会福祉に関する活動を行う者」が努めなければならないことが規定された。

(地域福祉の推進)

第4条 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。

さらに、第10章として地域福祉の推進に関する章が創設され、第107条及び第108条において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が規定された（この部分は平成15年4月1日施行とされている。）。

(市町村地域福祉計画)

第107条 市町村は、地方自治法第二条第四項の基本構想に即し、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営む者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

- 一 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
- 二 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
- 三 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

(都道府県地域福祉支援計画)

第108条 都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「都道府県地域福祉支援計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

- 一 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項
- 二 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項
- 三 福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項

また、同じ第10章の第109条及び第110条において、社会福祉協議会の目的として「地域福祉の推進」が明記された（これらの条番号改正も平成15年4月1日施行である。）。

(市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会)

第109条 市町村社会福祉協議会は、一又は同一都道府県内の二以上の市町村の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、指定都市にあつてはその区域内における地区社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が、指定都市以外の市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。

一～四 略

2 地区社会福祉協議会は、一又は二以上の区（地方自治法第252条の20に規定する区をいう。）の区域内において前項各号に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、その区域内において社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。

(都道府県社会福祉協議会)

第110条 都道府県社会福祉協議会は、都道府県の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における市町村社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。

一～四 略

特に地域福祉計画については、あらゆる人が、障害の有無や年齢にかかわらず、家庭や地域の中で、社会参加ができ、その人らしい生活を送ることができるよう、それぞれの地域においてサービスを必要とする人が総合的なサービスを受けられる体制を整備することが重要であることから、現在、高齢者、障害者、児童といった対象者ごとに策定されている計画を統合し、都道府県及び市町村のそれぞれを主体とした計画を策定することとされている。

その際留意すべきことは、近年、地域住民の参加によるまちづくり等の活動が全国で広がりつつあり、また、特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）の成立など、こうした活動の基盤整備も進められていることから、地域福祉計画においては、地域住民を施策の対象としてのみとらえるのではなく、地域福祉の担い手として位置付ける必要があることである。そして、これからの地域福祉については、これら住民の自主的な活動と公的なサービスとの調整を図りつつ、相互に連携していくことによって効果的なサービス提供体制を構築して

いくことが重要であることから、地域福祉計画についても、単に行政の担当者のみが内部的に作成するのではなく、当事者である地域の住民が参加し、計画の策定過程を通じて地域の福祉活動における公と民の役割分担についての合意を形成することが必要である。

## (2) 指標設定の範囲

上記のように、例えば地域福祉計画が高齢者・障害者・児童といったそれぞれの対象者ごとに策定されている計画を統合する位置付けとなる計画であることにもみられるように、地域福祉の分野は、様々な福祉分野の特に在宅サービスの部分について、コミュニティという切り口から横割りで包含したものとなっている。このことは、社会福祉法第1条にも規定されているとおりである。

そして、それらのサービスは、社会福祉法においてその基本的枠組みが規定される一方で、高齢者福祉・障害者福祉・児童福祉といったそれぞれの対象者ごとの分野で、それぞれの目的に適した形で構築され、提供され、評価されている。

こうしたことを踏まえ、地域福祉の分野の政策目的として、他の分野と重複しない固有のものは何か、そしてその政策目的を評価するにふさわしい評価指標は何かを検討するため、まず、以下において、今回取り上げるべき地域福祉分野の範囲を確認する。

まず、地域福祉とは、法第1条に規定されるように「地域における社会福祉」であるから、社会福祉とは何かを確認しておかねばならない。

今般の社会福祉基礎構造改革において目指している社会福祉の理念は、「国民が自らの生活を自らの責任で営むことを基本とし、自らの努力だけでは自立した生活を営むことができない場合に社会連帯の考え方に立った支援をし、個人が人としての尊厳を持って家庭や地域の中で、その人らしい自立した生活が送れるよう支える」ことである。

これを地域において実現することが地域福祉である。この場合の「地域」とは、社会の最小限の単位である家庭と併記されていることからみても、単なるエリアではなく、そこに人と人との関わりの存在する地域社会、すなわちコミュニティ的な意味で用いられているものと考えられる。

そして、法第4条に照らせば、地域福祉とは、「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、「地域住民」「社会福祉を目的とする事業を経営する者」「社会福祉に関する活動を

行う者」が行う活動を指すものと考えられる。

なお、学術的な定義としては「人間が有している特性を最大限に発揮した自立生活を営めるよう追求するにあたって、万が一、その自立生活追求にある種の欠損、不足、停滞が生じたとき、それを補い、より増進させ、豊かな自立生活が営めるよう直接対人援助を軸にして、社会的に援助・増進させる制度の確立・活用及びそれに必要な環境醸成を図ることを総合的に展開する援助方法である」とした例があり、併せて地域福祉については、上記と同様に、「自立生活が困難な個人や家族が、基礎自治体や生活圏を同じくする地域において自立生活ができるよう、ネットワークをつくり必要なサービスを総合的に提供することであり、そのために必要な物理的・精神的環境醸成を図るとともに、社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育の展開を統合的に行う活動」であるとされている

これらのことから、地域福祉分野で目指すべき政策目的は、

- 自立生活が困難で福祉サービスを必要としている住民に対し、
- その者が同じコミュニティの中でそのコミュニティの一員として生活し、社会参加していけるよう、
- 同じコミュニティの他の住民や事業者が相互支援の観点で行う活動を、「いかに創出し」、「いかに地域で展開させ」、「いかに活動や参加者そのものを活性化していくことができるか」、ということであると考えられる。

そして、これに照らせば、その具体的な内容としては、

- ① 地域の住民の主体的な参画による地域福祉計画などの施策の策定とその実践、
- ② 地域住民相互の支え合いによる声掛けや訪問などの支援サービスの実施やそのためのネットワークの構築、
- ③ こうした活動に対する行政による下支え的支援等が考えられる。

ア まず、地域の住民の主体的な参画による地域福祉計画などの施策の策定とその実践である。

これは、新たな地域福祉の考え方が地域住民の支え合いによる相互支援を目指すものである以上、程度の差はあれ必ず必要となってくる手続である。

地域福祉計画は、従来の提供者側の論理で策定されたサービス提供量の目標（上限）計画とはそもそもの前提が異なる。新たな地域福祉の理念の下で

は、住民はサービスの受け手でありまた提供者である。そして、提供者たる住民は、原則としてボランティアであって、無償かあるいは低廉な対価を得るのみであることから、提供されるサービスは、提供者側にも無理のないものであって、しかも受益者側にも真に必要な効果的なものであることが求められる。こうしたことから考えれば、どの地域でどのような体制でどういったサービスが提供され、また受けられるかという点については、提供者と受益者とが参画して協議の上決定することが不可欠なものである。もちろん、それでカバーされない個別福祉ニーズについては、事業者や行政が必要に応じて対価を得て提供すべきものであることから、その役割分担についても合意を得ておくことが必要である。

こうしたことから考えて、「住民の主体的な参画による地域福祉計画などの施策の策定とその実践」は、地方自治体の実施する地域福祉政策の根幹部分の一つではないかと考えられる。

なお、地域福祉の理念の下では、行政も地域のコミュニティの一員であって、直接活動する地域住民の支援をする立場から、必要な制度構築や拠点整備など、行政にしかできない部分を担当することが必要である。役割分担とは、真に必要なであって他の構成メンバーには行い得ないものであって自らには頑張れば実施できるものを、それぞれのメンバーが自発的に持ち寄って合意の上で実施していくことである。したがって、当然ながら、同様にその一員である地域住民の側にも、そのような役割分担意識が必要であって、そうした計画策定の場を単なる要求の場としないだけの成熟度が必要となる。そういった点からも、この項目は、地域福祉の重要な要素である。

イ 次に、地域住民相互の支え合いによる声掛けや訪問などの支援サービスの実施、そのためのネットワークの構築である。

もちろん、地域福祉とはコミュニティにおいて実施されている様々な有形無形の相互支援活動を指すものと考えべきである。しかし、地方自治体が地域福祉推進のために介入する際には、事業として把握可能な形式が必要であることから、ある程度具体的な仕組みがなければならないし、多くの住民が参加可能でなければならない。したがって、地方自治体が取り組む住民の相互支援サービスの支援においては、1回1回のサービス提供の負担がそこそこ軽く、かつサービス提供の対価は原則として受益者の感謝の気持ちによる提供者の満足感とし、金銭的にはほぼ無償で提供されるなど、提供者側にも受益者側にも負担感がなく長期的に継続が可能なものであることが重要である。

また、一方で、独居高齢世帯への声掛けや見守りなどの活動をしてよい



という意向をもつ住民は、そのような仕組みのない地域であっても少なからずいると思われる。しかし、単独ではなかなか活動を開始するには至らないものである。そうした意向を地域のコミュニティ形成へとつなげていくためには、継続的で熱意ある働きかけが必要である。また、そうした統一的な仕組みではなく、個々のボランティア希望者に対して登録窓口を用意し、ニーズを有する者へ適切に紹介していくというコーディネート機能も重要である。

こうした取組は、黒子的な役割であって派手さもないし収益も上がらないことから、事業推進的な見地からは敬遠されがちである。しかし、こうした取組の主体となり得るのは地方自治体のみではない。例えば社会福祉協議会についてみれば、こうした取組は「地域福祉の推進を図る」というその目的そのものに照らしてもっとも重要なものであり、こうした熱意なくただ事業をこなすだけであれば、そもそもの存在価値に疑義が呈されることになる。

このような取組は、個々の住民の潜在的でバラバラなベクトルに方向性やきっかけを与えることによりそれを顕在化させ、具体的な活動につなげていく働きであり、それには地域やその地域の住民を全体として捉えた上で、人と人との関係をコミュニティ活動として構築し、人と人とのつながりのある社会を実現しようという広い視野と熱意と具体的活動が必要であって、単に日々の決められた事業をこなすというスタンスでは実現できない。

こうしたことから考えて、このような相互支援サービスの展開やそれを支えるネットワーク構築についても、地方自治体の介入可能性のある地域福祉の根幹的部分の一つと考えるとよいのではないか。

ウ 第三に、こうした活動に対する行政による下支え的支援である。

上記のような相互支援サービスにおいては、サービスの実施主体は地域住民であるが、上記のように、気軽に、かつ、金銭的には無償あるいは低廉な対価で活動するものであることから、その活動拠点確保のコストや研修等のコストについてまで提供者や受益者の負担を求めるのは困難である。

したがって、こうした支援は地方自治体が担うべき重要な役割となってくる。地域住民のボランティア活動拠点整備や、地域住民の交流の拠点となるたまり場の整備、ボランティアの育成やコーディネート、研修等による資質の維持・向上等により、活動の活性化や地域展開が上げられる。

もちろん例えばこうした拠点については、新設の豪華な建築物が求められているのではない。地域の中での自立した生活を支援する活動の拠点である以上、生活実感から乖離した施設では意味がない。既存の空き住宅や空き校舎、空き店舗等を改装したもので十分である。逆に、1施設あたりのコスト

をかけずに、その分だけごくごく身近に十分な数を確保する方が目的に合っているものと思われる。

## 2 地域福祉分野の施策

以上のような地域福祉分野について、平成13年度に実施された「高齢者保健福祉等市町村の保健福祉行政の評価に関する研究」におけるアンケート結果において良好とされた事例に基づき、現在各地方自治体で実施されている地域福祉分野の先進事例を取り上げ、どのような施策がどのような意味で先進的なのか、またどのような施策がこれから必要なのかについて以下に記載する。

なお、一般に地域福祉という文言で捉えられている範囲はとても広いものであることから、このアンケートでは、いわゆる元気老人に対する生きがいづくり事業や保健・福祉・医療の連携による総合的な健康づくり支援サービスといった、地域で自立した生活を送っている者に対する施策も数多く挙げられている。しかしながら、この検討においては、地域福祉分野固有の政策目的として、地域での自立生活が困難な者への地域での相互支援の観点からの施策を中心に捉えていることから、自立した者に対する事業は除外している。

また、自立生活が困難な個人や家族が地域で豊かな自立生活を営むための施策には、前述のように、デイサービスやショートステイなど、対象者の類型ごとに実施されている在宅福祉サービスも当然ながら含まれる。しかしながら、こうした事業の充実の度合いは、対象者の類型ごとの福祉体制の検討において、それぞれのサービスの充実度の尺度の一つとして評価されるべきであると考えられることから、今回の地域福祉の指標検討からは除外している。

さらに、同様に、自立生活が困難な個人や家族が地域で自立して生活していくためには、公共施設のバリアフリー化や住宅のバリアフリー対応、ノンステップバスやリフトつきタクシーなどの移動手段の確保、駅舎へのエレベーター設置など、バリアフリー&ユニバーサルデザインの街づくりがいかに展開されているかということもきわめて重要である。しかしながら、これも、身体障害者施策の一環として評価することがよりふさわしいことから、今回の地域福祉の指標検討からは除外した。

具体的な事例については以下のとおりである。

- ◎ 高齢者保健福祉計画の策定に当たって、住民組織の代表者等をメンバーとする懇談会を開催し、住民の視点に立った計画の策定に取り組んだ事例

これは、地域福祉法の理念を先取りし、地域の福祉の受け手でありまた担い手である住民自らが参画して計画策定を行っている点、その結果として計画内容自体が住民の視点に立っている点が評価されたものと考えられる。

高齢者保健福祉計画は、通常はサービス供給体制を高齢化の進展に遅れないように早急に構築するための行政計画であることから、どうしても供給側の視点から与える論理で策定されがちであるが、措置から契約の流れにもみられるように、ユーザー側の多様なニーズに合わせた選択可能性を用意する観点や、提供者と利用者との対等な関係を構築する観点からは、こうした住民参加型の計画策定手法が効果的なのではないかと思われる。

- ◎ 社会福祉基礎構造改革で地域福祉の推進がうたわれ、住民参加による福祉の街づくりの重要性が増す中、公民協働で広く生活の主人公たる市民の声を取り入れ、その合意による地域福祉計画を策定した事例

これは、地域福祉の根幹部分である地域福祉計画の策定に関する事例である。上記と同様、住民が計画策定に関与していく手法で策定しているものであるが、特に、上記事例とは異なる点として、上記事例のように住民代表を懇談会メンバーに加えて住民の視点に立ってつくられたというのではなく、住民が広く計画策定に参画し、住民の合意によってそもそも住民が中心になって計画を策定してきた点が高く評価されている。

- ◎ 地域福祉計画に基づき、福祉、保健、医療、子育て支援等の施策において従来の縦割り行政を廃し、市内を四つに分けたエリアごとに完結させるシステムを構築。社会福祉法にうたう地域福祉計画の理念を先取りして住民主導の計画づくりを進めている事例
- ◎ ゾーン計画構想に基づいて福祉資源を集積的に整備するなど各地域で施策の拠点づくりを進める一方で、エコマネーの導入やテレビ電話を使った安否確認システムなど、すべての住民を主役とした人にやさしい街づくりに取り組んでいる例

これらは、地域福祉計画等の計画に基づき、具体的なまちづくりの実践に

取り組んでいる事例である。

特に、これまでの分野ごとに提供されていた福祉サービスの考え方を転換し、地域をベースに福祉の様々な制度を一体的に提供しようとしている点や、福祉資源の集積的整備とともに、エコマネー導入などの住民の相互支援活動の仕組みを導入している点など、従来型の制度の縦割りに着目したサービス提供ではなく、受益者側の人とその暮らす地域に着目してサービス提供体制を切り替えた点が高く評価されていると考えられる。

- ◎ 介護保険導入前にはボランティアを活用した宅老所事業を実施し、介護保険導入後は高齢者のみならず乳幼児、児童、障害者の日常的な「つどいの場」を提供するオアシス支援事業を実施するなどの独自の福祉サービスを展開している例
- ◎ 地区ごとに福祉ひろばを設置している例
- ◎ 民間の地域福祉活動の拠点である地域福祉センターを各区に整備している例
- ◎ 幅広い人材の育成を行う市民福祉大学の開設、小学校区に地区福祉センターの整備、ボランティアセンターの全区での開設、ボランティア情報システムの導入、ふれあいいいききサロン事業の実施
- ◎ 地域ごとの拠点施設の整備、地域全体で支え合うネットワークづくりの推進、ボランティアの育成・活動の支援、福祉教育の推進など

いずれも、交流のための場の提供や、ボランティア等の活動の拠点となる場の提供を行っている事例である。

これらは、自治体の取組として、住民自らの積極的な活動を、活動拠点や交流の場の提供という社会基盤整備の面から支援している点が評価されたものと考えられる。前述したように、コミュニティにおける相互支援という切り口からは、住民自らの自発的な相互支援活動が展開されていることが望ましいが、そうした活動には何らかの拠点が必要となる場合が多く、また、そうした拠点があることによりさらに住民間の情報交換が密になったり一体感が高まったりすることから、活動が広く展開されたり参加者が活性化したりする効果が生じることも多い。

しかしながら、前述したように、そうした拠点の整備は個人の取組では実現しにくいものであることから、行政がこのような小規模な拠点施設を地区ごとに整備して、地域住民の参加意欲を促進するとともに、その自発的活動の効果を高めていくことは重要である。

◎ 365日配食サービス（1日2食）を実施している例

配食サービスを実施しているという事例は複数挙げられていた。しかしながら、配食サービスの是非はその内容次第である。住民ボランティアによる配食サービスなど、配食を目的とするのではなく、声かけによる地域での交流やふれあいを促すような仕組みでのサービスが実施されているかどうか重要なポイントである。

一部には、民間事業者や社会福祉法人に委託して実施する配食サービスの実施を先進的事例として挙げる例もあったが、個人的見解であるがそれを先進的と評価することには疑問が残る。単に高齢者に弁当を届けるのであれば、素人が行うよりも調理専門業者が実施する方がより安全で効率的である。配食サービスの目的は、地域の住民同士がお互いに声を掛け合い、コミュニティの一員として相互に心配し、交流し合う状態を作るきっかけづくりであるべきであり、そうであれば、業者委託の配食サービスは高齢者の自発的な行動を阻害するのみであることから、却って健康を損ねているのではないかとの危惧もある。

高齢者が毎日の食事のための買い物などで一日1回外出するかどうかといった行動様式は、体力の維持や日常の張り合いなどにも大きく影響を与える要素であるし、その一方で、人とふれあうかどうかもまた高齢者の健康に大きな影響のある事項である。したがって、配食サービスを実施する際には、単に食事の配達をするのではなく、その際にコミュニケーションが図られ、地域社会への帰属感が養われ、周囲の住民との一体感が生じるような働きかけを目的とした事業展開をすることが重要である。

◎ 町独自の工夫により、福祉自動車の随時運行による外出支援サービスを実施している事例

移動が困難な者に対し、地域社会への参画の観点から、自動車による外出支援をしている事例である。

移動支援の取組としては、今回は取り上げないこととしたバリアフリーに関連して、駅舎のエレベーター設置や低床バスの導入促進等による交通バリアフリーの確保、歩道や公共施設等の段差解消などのまちのバリアフリー化等の取組もあるが、この事例はそうした社会環境整備としての取組とは別に、

要支援者の移動そのものを直接支援するという取組が評価されたものと思われる。このような取組は、概してコスト高になりかねないこと、介護保険導入によってこうしたサービスも民間事業者によって提供されるようになってきたことなどから、自治体の取組としてはあまり例がないのではないかと思われる。もちろん、必ずしもすべての自治体での実施が望まれるものでもない。

- ◎ 高齢者と同居する家族の割合が高い土地柄であるが、高齢者保健福祉計画策定時、昼間は独居高齢者が多いことが判明したことから、「あったかシステム」という地域コミュニティづくりを積極的に推進している事例

従来の地域社会での常識が科学的根拠によって覆され、それに基づいて新たな施策が導入された事例である。

この事例は、その事業の内容よりも、その事業導入の経緯が高い評価を受けたものと思われる。これまでの福祉行政では、対象者の状態については従来からの固定観念に基づいて捉えられており、サービス体系もおおむね一定であった。しかしながら、対象者の実態を正確に把握してそれに即した形で事業を実施していくことが本来の姿であり、地域保健や医療の分野等でいわれるEBM等と同様に、対象者に合わない事業は見直しを行い、対象者に必要な事業は根拠を持って新設していくことが必要である。しかしながら、これまではなかなかそうした取組はなされていない。そうした中で、地域での固定観念を調査結果を基に転換していく取組姿勢はこれからの行政には不可欠である。

- ◎ 住民参加によるインフォーマルな相互支援サービスの開発、医療、保健、介護関係の連携（地域ケア研究会）による地域生活サポートセンター設立への取組を行っている事例

これは、地域の相互支援サービスを開発している事例である。

地域住民による相互支援活動は、個々人の自発的活動からの自然発生を待つだけでは発展しない。どのようなサービスが求められているのかを研究し、サービス内容を持続可能な仕組みとして企画立案し、地域で協力者を発掘して実施体制をつくり、事業開始にまで持って行くには、さまざまな情報収集や連携が必要である。そうしたソフト的な基盤があってはじめて住民相互の

支援サービスもうまく展開し始めると考えられる。

- ◎ ボランティア活動に対する総合的な支援体制の整備、ボランティア市民活動センターを設置している事例
- ◎ ボランティアの育成から活用、フォローアップなどをトータルコーディネートして事業を展開している事例

これらは、ボランティア活動に対する自治体の支援に関する事例である。

ボランティア活動は、地域の住民一人一人の自発的な取組であり、一つ一つの力は小さいけれども、薄く広くそのマンパワーを活用することが可能であることから、うまく展開することができれば、地域の相互支援体制として効果的である。しかしながら、現実には、マンパワーとして養成することのみが重視され、登録の体制やニーズとのコーディネートの問題、活動者への支援体制の問題、養成後のフォローアップ体制の問題など、必ずしもうまくは展開していないのが実態である。養成されたボランティアは、ニーズ先行型の自然発生的な場合とは異なり、どこでどのように誰に対して活動すればいいかというところはわからないのが通常である。しかしながら、養成側は、何のために養成しているのかという目的が失われ、手段であったはずの養成数を競うような形も多く、なかなか実際のボランティア活動にまでは結びついていない。

そうした中で、これらの事例は、ボランティアの養成のみならず、活動者に対する支援体制や、活動の場の提供なども併せてトータルとして事業を展開している点が高い評価を受けているものと考えられる。

- ◎ 社会福祉協議会が中心となり、小学校区単位に小地域社会福祉協議会を設置し、各種の相談体制の充実と併せ、住民が参画する福祉コミュニティー活動の促進を図っている事例
- ◎ 社会福祉協議会における福祉総合相談窓口の充実、住民の福祉（生活）ニーズを受け止めて在宅福祉サービスや地区社会福祉協議会、ボランティア活動などの地域資源を活用しながら解決へとつなげている事例

この事例以降は、社会福祉協議会の取組事例である。

社会福祉協議会は、地域福祉の推進を目的とする団体であると法的に位置づけられたことから、今後は、介護保険等の事業者としての活動の積極的展

開と併せて、地域福祉の推進者としての自発的活動がその存在意義にかけて重要になってくる。

まずその一つの例として、総合相談窓口の設置である。「とにかく福祉に関してよくわからないことがあったら訊ねることができる」という信頼が地域の住民から寄せられているか否かがまずは地域福祉の推進者たりうるかどうかの岐路であろう。

また、これらの事例は、その相談体制が小学校区単位の身近なところにある事例、そして、様々な社会資源との連携によって相談内容をきちんと解決している事例であり、そうした相談体制のあるべき姿の一つかと考えられる。

- ◎ 社会福祉協議会における地域ケアシステムの構築、基幹型在宅介護支援センターを中心に、管内の福祉施設、在介センターを初めとする関係機関、団体のネットワーク化が図られている。住民主体の地区社会福祉協議会活動と、地域型在介センターが日常的な連携をとりながら地域福祉の推進を図っている事例

この事例も、社会福祉協議会と基幹型在宅介護支援センターによって関係機関との連携が図られている。全体としての連携ネットワークとともに、日常活動での連携も図られる体制となっている点にも留意する必要がある。こうした体制の構築は、地域福祉の推進者たる社会福祉協議会が先陣を切って実施していくべき取組である。

- ◎ 社会福祉協議会において、35カ所の小地域福祉会が結成されており、民生委員や地域ボランティアが中心となって地域住民同士の交流や見守りネットワーク、いきいきサロンなどの活動を展開している事例
- ◎ 町社会福祉協議会により、地域に密着した住民主体の「サロン」を行い、活動を広げている事例

これらの事例は、地域の住民が主体となって実施する見守りネットワークや交流事業などを、社会福祉協議会が中心となってセッティングし、活動の展開を図っている事例である。

特に、先の事例にもあるように、地域を更に細かく分けて、住民に身近な地域ごとに取組組織を設けることにより、より地域に密着した取組が可能となっている。



このような取組は、仕掛け人的な取組であって、表で目立って宣伝になるような取組でもなければ特により報酬を得られるものでもないことから、事業者的な活動を重視する立場からは敬遠されるが、こうした事業が社会福祉協議会の本来目的に適ったものであることから、先進事例として評価を受けたものと思われる。

- ◎ 社会福祉協議会が実施している「ふれあいネットワーク」で、高齢者世帯などへのふれあい訪問活動を実施しており、2000人を超える活動員が活動している事例（市の人口32000人）

これも上記同様、地域住民が主体となって実施する事業の仕掛け人的な事例である。

しかしながら、注目すべきはその活動者数である。人口3万2千人であれば、実質的なボランティアの母数となる労働力人口は2万人強と推測され、その1割程度の人数がふれあい訪問活動を行っているというのはかなり高いと思われる。

こうした仕組みに住民が参加していくような機運醸成や勧誘等も、今後の取組として重要になると考えられる。

- ◎ 子育てや環境問題なども含め町内にボランティアが育っており、社会福祉協議会において、ボランティアシンポジウムなどを開催し、広く住民と共に街づくりを考える活動を行っている事例

この事例は、社会福祉協議会が既存のボランティアと共存し、協働でまちづくりを進めている事例である。

社会福祉協議会の目的は、地域福祉の推進であり、組織の維持・存続は、その目的達成のための手段に過ぎない。そう捉えれば、既存の他団体や住民ボランティアとの協働で自らの目的達成を図ることはきわめて合理的である。しかしながら、一般的に、どのような団体であっても、類似の他の団体とはなかなか共存しにくいものである。そうした中で、この事例においては、子育てや環境問題などの他分野のボランティアとも協働でまちづくりを考えていこうという取組が高い評価を受けたものと考えられる。

### 3 自治体における指標設定の例

次に、現時点で自治体において設定している指標の例について検討する。

なお、ここでも、自立した者に対する施策に関するものや、対象者の類型ごとの在宅福祉サービスの状況に関するもの、バリアフリーやユニバーサルデザインのまちづくりに関するもの等が地域福祉分野の指標として挙げられている例がみられたが、今回の検討においては、2と同様の理由で除外している。

#### (1) 地域の相互支援活動に関するもの

##### ◎ 小地域見守り連絡会の開催地区数（神戸市）

民生委員・児童委員・友愛訪問グループ、あんしんすこやかセンター、区社会福祉協議会などが高齢者のいる世帯を定期的に訪問するなどの見守り活動に取り組み、地域で小地域見守り連絡会を開催して、高齢者等の情報交換や見守り活動の調整などを行っていることから、その開催地区数を指標として挙げている。

この指標では、地域の見守り活動の目安となる連絡会の開催数を把握していることから、取組の度合いに応じた指標になっているものと思われるが、全国で普遍的に実施されている事業ではないことから、共通指標として用いることは難しい。

#### (2) ボランティア活動を行う人数や団体数に関するもの

##### ◎ ボランティアセンターに登録している個人・団体数（神戸市）

##### ◎ ボランティア活動者数（奈良県）

##### ◎ ボランティア活動者数（三重県）

##### ◎ 福祉ボランティア数（広島市）

##### ◎ 福祉ボランティア登録者数（栃木県）

##### ◎ 福祉ボランティア参加者数（岡山県）

これらの指標は、表現の違いこそあれ、おおむねボランティアセンターで把握しているボランティア登録者数を用いている。

この指標では、登録者数が優先され、実際にどの程度活動しているか、どの程度成果を上げているかといったところまでは把握できないことから、2で挙げた先進事例のような取組を評価するには少し厳しいのではないかと考えられる。

##### ◎ 活動ボランティア数（ボランティア保険加入者数）（香川県）

ボランティア活動者数の把握とは、正確には、ボランティアが地域で活動し

てる状態を把握しようとしている指標である。したがって、このボランティア保険加入者数という指標は、実際に活動した者しかボランティア保険には加入しない考えられることから、かなり適確な指標であり、またどこでも正確な数値が算出可能であると考えられ、ボランティア保険が広く普及していれば、活動量を量るにはよい指標であると考えられる。

### (3) 福祉関係の援助に関するもの

#### ◎ 福祉サービス苦情解決率（三重県）

#### ◎ 身近な相談、援助体制が充実していると感じる人の割合（三重県）

苦情解決率や、相談体制についての満足度を指標とするものである。こうした事項は本来100%が望ましい性格のものであって、それを下回る限り不満要因として扱われることとなるものである。さらに、満足度については、限りなく100%に近づけることが目標となり、そしてたぶん永遠に100%にはならないのではないかと感じる。

したがって、項目としては重要であるが、1で記載したような地域福祉の政策目的の実現度を図る指標としての代表性を考えたときには厳しい指標である。また、満足度については、意識調査などのアンケートを実施する必要があり、継続的かつ普遍的に把握するという視点からは課題がある。

### (4) 福祉教育に関するもの

#### ◎ 福祉教育推進度（三重県）

県内の小中学校及び高等学校に占める福祉教育指定校(地域の実情に合わせ各種ボランティア活動などの社会福祉に関する事業を実施する学校)の割合を指標としている。

この指標は、学校における福祉活動の取組を明確に表す指標であるが、分野の代表性から考えたときには厳しい指標である。

### (5) 北九州市の回答から

なお、特に留意すべきものとして、上記アンケートに対する回答中、北九州市から、以下の6項目を地域の自立の度合いを判断する要素と考えている旨の回答があった。

- 見守り、声掛けなどの支え合う仕組みの有無
- 常時相談可能な場所の有無と住民側の周知度
- 地域でできることを相互扶助する仕組みの有無
- 地域問題の協議の場・体制の有無
- 問題解決に向けた実践活動の有無

#### ○ 情報収集と共有の仕組み及び情報発信の有無

これについては、地方自治体レベルの大きさでは適用しにくいですが、地方自治体内の小校区や自治会単位の小地域での地域としての自立度合いやコミュニティの活性度を図るための簡便な方法と考えられる。

この6項目に対してそれぞれの自治体単位に実態に応じた尺度を設定することにより、周辺地域との比較が可能となり、重点的に介入すべき地域が明らかになるとともに、いかなる介入方法が効果的であるかを判断する根拠となりうることから、新規事業の企画や既存事業の見直し再編の際には確認しておくことが望ましい。

### 4 地域福祉分野の指標設定の考え方

3で検討した各地方自治体における指標設定の例では、ボランティア活動等に関するものは多くの自治体で指標化されていたが、地域での住民の相互支援活動の活発さの状態や、ネットワークやコミュニティ形成にかかる指標があまり用いられていない。

これは、行政の介入効果の得にくい分野であってあまり事業として実施されている例も少ないという状況の下、これまでの評価は実施されている事業をベースにしてその効果を測定するために指標を設定しているものが多いことから、実施されていない事業については評価指標も設定されていないという当然の結果が出たものではないかと考えられる。

また、住民による政策形成への参画の度合いを示すような指標は、都道府県レベルでは「住民参画で地域福祉計画を策定した市町村数」という指標を設けているものがあつたが、市町村レベルで考えたときには0か1かのいずれかになってしまうことから採用できず、その他にはそうした指標を設定している例は見あたらなかった。

これは、そうした政策形成手法自体が福祉分野では定着しておらず、ましてやその効果測定にまで及んでいないためではないかと考えられる。

以上のような検討を踏まえ、1で設定した政策目的について、代表指標として用い得ると考えられるものを提示する。

なお、指標のレベルについては、必ずしも成果指標にこだわる必要はないと考えている。成果指標は最終的に住民からみた成果を表す指標ではあるが、事