

市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針 の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）

平成14年1月28日
社会保障審議会福祉部会

はじめに ー地域福祉推進の背景と必要性ー

我が国においては、かつての伝統的な家庭や地域の相互扶助機能は弱体化し、地域住民相互の社会的なつながりも希薄化するなど地域社会は変容しつつある。少子高齢社会の到来、成長型社会の終焉、産業の空洞化、そして近年の深刻な経済不況がこれに追い打ちをかけている。このため、高齢者、障害者などの生活上の支援を要する人々は一層厳しい状況におかれている。また、青少年や中年層においても生活不安とストレスが増大し、自殺やホームレス、家庭内暴力、虐待、ひきこもりなどが新たな社会問題となっている。

他方で、近年、市町村の福祉施策が盛んになり、ボランティアやNPO法人なども活発化し、社会福祉を通じて新たなコミュニティ形成を図る動きも顕著となっている。

こうした相矛盾する社会状況の中で、市町村を中心とする福祉行政の役割は極めて重要となっており、加えて地域住民の自主的な助け合いなどの意義も益々大きくなっている。

先の中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会の報告においては、「社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え助け合おうとする精神である。その意味で、社会福祉を作り上げ、支えていくのはすべての国民である」と述べているが、国民生活の安心と幸せを実現するためには、自立した個人が地域住民としてのつながりを持ち、思いやりを持って共に支え合い、助け合うという共に生きるまちづくりの精神が育まれ活かされることが必要不可欠である。

今こそ、共に生きるまちづくりの精神を発揮し、人々が手を携えて、生活の拠点である地域に根ざして助け合い、生活者としてそれぞれの地域で誰もがその人らしい安心で充実した生活が送れるような地域社会を基盤とした福祉（地域福祉）の推進に努める必要がある。

法制上においても、平成2年のいわゆる福祉八法の改正以降、在宅サービスの法制化、措置権の移譲に伴う保健福祉サービスの市町村への一元化や、高齢者、障害者、児童各分野でのサービスの計画化などにより、地域住民の生活に

密着した市町村を中核とする保健福祉サービスの提供体制の基盤づくりが進められてきた。とりわけ、社会福祉事業法においては、地域に即した創意と工夫による福祉サービスの総合的な実施、福祉サービスに対する地域住民の理解と協力が定められる等、実質的に地域福祉の推進が唱えられ、平成12年の社会福祉法においては、「地域福祉の推進」が明確に位置づけられるようになった。

一人ひとりの地域住民への訴え

とかく、これまでの社会福祉は、ややもすると行政から地域住民への給付という形をとってきた。しかしながら、これからは、個人の尊厳を重視し、対等平等の考え方にに基づき、地域住民すべてにとっての社会福祉として、かつ、地域住民すべてで支える社会福祉に変わっていかなければならない。そのためには社会福祉に対しての地域住民の理解と協力、つまり地域住民の参加と行動が不可欠なのである。

この際、一人ひとりの地域住民に対して、社会福祉を限られた社会的弱者に対するサービスとしてではなく、身近な日々の暮らしの場である地域社会での多様な人々の多様な生活課題に地域全体で取り組む仕組みとしてとらえなおし、地域住民としてこれらの多様な生活課題に目を向け自発的、積極的に取り組んでいただけるよう訴えたい。また、社会福祉を消極的に単なる特定の人に対する公費の投入と考えるのではなく、むしろ福祉活動を通じて地域を活性化させるものとして積極的な視点でとらえていただけるよう強く訴えたい。

当部会としては、地域福祉計画策定指針原案作成委員会を設置し、この委員会を中心にこのような観点から平成13年7月以来、市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について精力的に検討を重ね、今般、報告をとりまとめた。今、この報告を広く一人ひとりの地域住民に問いかけ、これを契機として、それぞれの地域で生活者の視点から地域の特性を活かした地域福祉の推進についての活発な議論が行われることを期待したい。このことを通じて、社会福祉基礎構造改革の趣旨が地域レベルにおいても再度確認され、これらの計画が21世紀の福祉を決定づけるものとして広く地域住民の参加を得て策定されることを求めるものである。また、自治体の首長、議会も、住民主体の地域福祉計画策定を推進する上で、自治体としての責任とリーダーシップを発揮されることを期待するものである。

地域福祉推進の理念

○ 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会は、今後の新しい社会福祉の

理念について「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立支援することにある」と意見し、こうした理念を地域において具現化するために地域福祉の推進を図るべきであるとした。

これを受けた社会福祉法においては、今後の社会福祉の基本理念の一つとして「地域福祉の推進」を掲げ、地域福祉を推進する主体と地域福祉を推進する目的を次のように定めた。

(参考) 社会福祉法より抜粋

(福祉サービスの基本的理念)

第3条 福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。

(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經營する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。

- すなわち、地域福祉推進の主体は「地域住民、社会福祉を目的とする事業を經營する者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「住民等」という。）」の三者であり、地域福祉を推進することの目的は、これらの者が相互に協力しあうことにより「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すること」であるとした。こうした地域福祉推進のための方策として「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画」の策定を求めた。

(参考) 社会福祉法より抜粋

(市町村地域福祉計画)

第107条 市町村は、地方自治法第2条第4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経営する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。

- 1 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
- 2 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
- 3 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。

- 1 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
- 2 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
- 3 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

※ 地域福祉計画に関する規定（法第107条及び第108条）は平成15年4月1日施行

○ 市町村地域福祉計画は、地域住民に最も身近な行政主体である市区町村（以下「市町村」という。）が、地域福祉推進の主体である住民等の参加を得て地域の要支援者の生活上の解決すべき課題（以下「生活課題」という。）とそれに対応する必要なサービスの内容や量、その現状を明らかにし、かつ、確保し提供する体制を計画的に整備することを内容とする。

また、都道府県地域福祉支援計画は、市町村の区域を包含する広域的な地方公共団体として広域的な観点から市町村を支援し、その際、市町村の規模、地域の特性、施策への取組状況等に応じて、きめ細かな配慮を行う必要がある

り、このために市町村支援を旨とするものである。

- なお、ここでいう住民等は、地域福祉計画の策定について意見を述べるだけの存在ではない。計画策定に参加すると同時に自らが地域福祉の担い手であると認識することが重要である。したがって特に関係団体の参加を要請する場合は、代表者の形式的参加で事足りるとすべきではない。

地域福祉の担い手としては、例えば次のような者が考えられる。

- ・ 地域住民
- ・ 要支援者の団体
- ・ 自治会・町内会、地縁型組織等
- ・ 一般企業、商店街等
- ・ 民生委員・児童委員、福祉委員等
- ・ ボランティア、ボランティア団体
- ・ 特定非営利活動法人（NPO法人）、住民参加型在宅サービス団体等
- ・ 農業協同組合、消費生活協同組合等
- ・ 社会福祉法人、地区（校区）社会福祉協議会等
- ・ 社会福祉従事者（民間事業者を含む）
- ・ 福祉関連民間事業者（シルバーサービス事業者等）
- ・ その他の諸団体

- 地域福祉計画とは、地方公共団体が地域福祉を総合的かつ計画的に推進することにより、社会福祉法に示された新しい社会福祉の理念を達成するための方策である。したがって地域福祉計画は、行政計画でありながら、福祉サービスにおける個人の尊厳の保持を基本に据えて、自己決定、自己実現の尊重、自立支援など住民等による地域福祉推進のための参加や協力に立脚して策定されるべきである。

- 今後における地域福祉推進の理念としては、少なくとも次の点、(1)住民参加の必要性、(2)共に生きる社会づくり、(3)男女共同参画、(4)福祉文化の創造に留意することが重要である。

(1) 住民参加の必要性

例えば、障害を有したり、性や年齢が異なることなど、人間はそれぞれ異なるわけであるが、個人の尊厳、その人が生きる価値などの点においては、皆平等であり、すべての地域住民が地域社会の一員としてあらゆる分野の活動に参加する機会が保障されなければならない。

こうしたことは、生活課題を持つ人自身が、権利の主体としてそれを求

めることのみではなく、他の地域住民も、それを当然のこととして支持すると共に「一緒になって、それを実現することが当然であり、それが地域社会の誰にとっても望ましい社会なのだ」という地域社会の共通の価値観を持たなければ達成できない。

したがって、地域福祉とは地域住民の主体的な参加を大前提としたものであり、地域福祉計画の最大の特徴は「地域住民の参加がなければ策定できない」ことにある。地域住民の主体的参加による地域福祉計画の策定・実行・評価の過程は、それ自体、地域福祉推進の実践そのものである。（別紙1参照）

（2）共に生きる社会づくり

すなわち、地域福祉においては、差異や多様性を認め合う地域住民相互の連帯、心のつながりとそのために必要なシステムが不可欠であり、例えば、貧困や失業に陥った人々、障害を有する人々、ホームレスの状態にある人々等を社会的に排除するのではなく、地域社会への参加と参画を促し社会に統合する「共に生きる社会づくり（ソーシャル・インクルージョン）」という視点が重要である。

さらに、様々な権利侵害に対して、全体として権利を擁護していく地域住民の活動とシステムが不可欠である。

（3）男女共同参画

地域福祉を推進する諸活動は、男女共同参画の視点に立脚して展開される必要がある。「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意志によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ共に責任を担う」ことは重要であり、そのため、男性も女性も共に日々の暮らしの基盤である地域社会の生活課題に目を向け、その解決のための意思決定、諸活動にも参画していくことが期待される。

（4）福祉文化の創造

具体的には、地域住民が、自らの生活基盤である地域社会での生活課題やそれに対応するサービスの現状、果たすべき役割などを、自らの問題として認識し、自らがサービスの在り方に主体的にかかわり、サービスの担い手としても参画していくことが重要である。こうした地域住民による生活に根ざした社会的活動の積み重ねが、それぞれの地域に個性ある行動様式や態度を育み文化（福祉文化）を創造していくことにつながる。また、

このことは、地方分権の趣旨にも沿うものである。

地域福祉推進の基本目標

- 社会福祉法の理念に基づく社会福祉を地域において実現するためには、少なくとも次のような基本目標に沿って地域福祉を進める必要がある。
 - ① 生活課題の達成への住民等の積極的参加
 - 地域住民の参加や関係団体と連携した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、新たな活動の基盤整備も進められている。こうした状況を踏まえ、地域福祉の推進においても、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づけるとともに、地域住民の自主的な活動と関係諸団体及び公共的なサービスとの間の連携を図っていくことが重要である。
 - この際、地域住民も「福祉は行政が行うもの」という意識を改め、行政も「福祉は行政処分で対処するもの」という意識を改めて、地域社会の全構成員（住民等）がパートナーシップの考えを持つことが重要である。パートナーシップは、民間相互のパートナーシップのみでなく、公私のパートナーシップとして行政及び地域社会の構成員が相互に理解し合い、相互の長所を活かし、「協働」することによって大きな創造力が生み出されてくるものである（パートナーシップ型住民参加）。
 - なお、地域福祉計画の策定過程を通じて地域福祉活動における公と私の役割分担について留意する必要がある。もちろん、このことは公行政の役割をいささかも減じるものではなく、公行政は地域住民の健康で文化的なミニマムな生活を保障する役割を担っている。
 - ② 利用者主体のサービスの実現
 - 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、その人の生活課題を総合的かつ継続的に把握し、制度やサービスの種別、実施主体の相違を越えて、対応する適切なサービスのセットが、総合的かつ効率的に提供され、その利用へのアクセスが阻害されないような体制を身近な地域において構築する必要がある。

○ 具体的には、サービスを総合的に利用できるようにするケアマネジメントを含むソーシャルワークの体制を、相談機能を持つ機関や福祉事務所などで充実する必要がある。

○ このソーシャルワーク機能においては、「人生を生きる主人公は自分自身であり、自己決定により自ら人生を切り拓き自己実現を図っていく」という利用者自身の持っている力を引き出す援助（エンパワーメント）が重要であるほか、地域住民が孤立したり、生活課題を抱えたときに、声を上げられる仕組みや発見する仕組みづくり（コミュニティワーク）にも向けられる必要がある。

○ サービスの内容や評価について、地域住民の信頼と理解を得るためには、情報の公開などを進め、事業運営の透明性の確保を図らなければならない。また、利用者の選択を通じた適正な競争を促進し、福祉従事者の専門性の向上などを通じて、サービスの質の向上と効率の促進を図る必要がある。

③ サービスの総合化の確立

地域福祉の推進においては、地域の身近なところで総合的な相談が受けられ、サービスの適切な利用と結びつけられる体制を整備することが重要である。

地域住民の生活課題は、必ずしも専門分化した単一の福祉サービスによって充足されるものではなく、しばしば、福祉・保健・医療その他生活関連分野にまたがるものであり、公共的サービス・民間によるサービスやサポートも含めて、複数のサービスを適切に組み合わせることで総合化することによって満たされることが少なくない。このため、こうした多様なサービスそれぞれが十分な連携を図って総合的に展開されていくことが不可欠であり、今後は総合的サービスの提供体制を確保していく必要がある。

④ 生活関連分野との連携

地域福祉の範囲として、福祉・保健・医療の一体的な運営はもとより、教育、就労、住宅、交通、環境、まちづくりなどの生活関連分野との連携が必要となる。

生活課題に対応する施策は、個別的には既に存在しているものも多いが、これらに新しいアイデアを取り入れてシステム化し、地域起こしに結びつくような福祉関連産業、健康関連産業、環境関連産業などの領域で、地域

密着型コミュニティビジネスあるいはNPOなどを創出していくこと（社会的起業）が考えられる。

ちなみに、地域密着型コミュニティビジネスや地域通貨（エコマネー等）制度は、地域住民の生活課題に柔軟に対応したもので、今後、地域福祉活動の中でソーシャル・インクルージョンの手段としても注目されるところである。

市町村地域福祉計画

（１）計画に盛り込むべき事項

市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項としては、社会福祉法上、①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、②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、③地域福祉に関する活動への住民の参加に関する事項の３つが掲げられており、それを踏まえないければ、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３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て計画に盛り込む必要がある。

① 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

○ 地域における福祉サービスの目標の提示

- ・ 地域の生活課題に関する調査（いわゆる「ニーズ調査」）、必要とされるサービス量の調査、提供されているサービスの点検
- ・ 福祉サービス確保の緊急性や目標量の設定

なお、数値目標については、計画の内容を分かりやすくするとともに、その進捗状況を適切に管理する上で可能な限り客観的な指標を掲げることが望ましい。定性的な目標の場合にも、目標の達成の判断を容易に行える具体的な目標とすることが望ましい。

○ 目標達成のための戦略

ア 福祉サービスを必要とする地域住民に対する相談支援体制の整備

- ・ 福祉サービスの利用に関する情報提供、相談体制の確保

イ 要支援者が必要なサービスを利用することができるための仕組みの確立

- ・ 社会福祉従事者の専門性の向上、ケアマネジメント、ソーシャルワーク体制の整備

- ウ サービスの評価やサービス内容の開示等による利用者の適切なサービス選択の確保
- エ サービス利用に結びついていない要支援者への対応
 - ・ 孤立、虐待、ひきこもり、サービス利用拒否などの要支援者を発見する機能の充実、ソーシャルワーク体制の整備、近隣の地域住民や訪問機会のある事業者などの活動、福祉事務所の地域福祉活動等の充実・支援
- 利用者の権利擁護
 - 地域福祉権利擁護事業、苦情解決制度など適切なサービス利用を支援する仕組み等の整備
- ② 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
 - 複雑多様化した生活課題を解決するため、社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進及びこれらと公的サービスの連携による公私協働の実現
 - ・ 民間の新規事業の開発やコーディネート機能への支援
 - 福祉、保健、医療と生活に関連する他分野との連携方策
- ③ 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
 - 地域住民、ボランティア団体、NPO法人等の社会福祉活動への支援
 - ・ 活動に必要な情報の入手、必要な知識、技術の習得、活動拠点に関する支援
 - ・ 地域住民の自主的な活動と公共的サービスの連携
 - 住民等による問題関心の共有化への動機付けと意識の向上、地域福祉推進への主体的参加の促進
 - ・ 地域住民、サービス利用者の自立
 - ・ 地域の福祉の在り方について住民等の理解と関心を深めることによる主体的な生活者、地域の構成員としての意識の向上
 - ・ 住民等の交流会、勉強会等の開催
 - 地域福祉を推進する人材の養成
 - ・ 地域福祉活動専門員、社会福祉従事者等による地域組織化機能の発揮

④ その他

- その地域で地域福祉を推進する上で必要と認められる事項
 - ・ 市町村社会福祉協議会の基盤の整備強化等

(2) 計画策定の体制と過程

① 市町村行政内部の計画策定体制

- 地域福祉計画は、老人保健福祉計画・介護保険事業計画、障害者計画、児童育成計画、その他の関連する計画との整合性を持ち、かつ、福祉・保健・医療及び生活関連分野との連携を確保して策定される必要がある。

そのため、行政全体での取り組みが不可欠であり、関係部局が一堂に会した地域福祉計画の検討会を開催したり、部局を横断した職員による地域福祉計画策定のためのプロジェクトチームを立ち上げることも有効な手法の一つと考えられる。

- また、市町村が福祉事務所、保健所、市町村保健センター等を設置している場合には、地域福祉計画の策定体制にこれらの組織や職員が積極的に参加することが基本である。とりわけ、社会福祉士や保健師などの地域活動の展開方法や技術に係る専門職が中核的な役割を担うことが望まれる。
- なお、地域福祉の積極的な推進を担うのは住民等の自主的な努力であるが、その自主性の発揮を側面から様々に援助する役割が必要となる。このためには、例えば、市町村が住民等に一斉に広報するようなことに加えて、小地域ごとに住民等間の地域福祉の推進に向けて中心的な役割を担う者（以下「地域福祉推進役」という。）を見い出し、住民等に対してこの地域福祉活動への参加を促すことが重要である。

② 地域福祉計画策定委員会

- 地域福祉計画の策定に当たっては、市町村の地域福祉担当部局に地域福祉推進役としての地域住民、学識経験者、福祉・保健・医療関係者、民生委員・児童委員、市町村職員等が参加する、例えば「地域福祉計画策定委員会」のような策定組織を設置することが考えられる。
- 地域福祉計画策定委員会は、必要に応じて適宜、委員以外のその他の関連する専門家、地域の生活課題に精通し地域福祉に関心の深い者、その他関係者等の意見を聞くことや、住民等が計画策定に積極的に関

わることができる機会を確保することが適当である。

○ また、地域福祉計画策定委員会は原則として公開とし、進捗状況について適宜公表するほか、広く住民等が傍聴できる体制を採るなどの配慮が必要である。

○ なお、具体的な地域福祉計画策定は、平成15年4月の社会福祉法の地域福祉計画条項施行以降、こうした準備が整った市町村から速やかに行われるのが適当である。このため、地域福祉計画策定委員会は14年度の早期に発足することが望ましい。

③ 地域福祉計画策定方針の決定

地域福祉計画策定委員会は、平成14年度中においては、都道府県が示す地域福祉計画策定ガイドラインを勘案し都道府県と調整しつつ、住民等の主体的参加を実現するため、地域住民同士の交流会、関係団体も含めた懇談会、ヒヤリング、アンケート調査等を実施し、地域福祉計画に住民等の地域福祉の在り方に関する意見を十分に反映させる旨の策定方針を定める必要がある。

④ 地域福祉計画の目標の設定

地域福祉の推進を具体化する上での個別施策については、計画の達成状況を住民等に明確に示すためにも具体的で計画の達成度の判断が容易に行える目標を示す必要がある。

このため可能な限り数値目標を示すことが望ましいが、地域福祉を推進する施策の中には、数値目標になじまないものもあるため、定性的な目標設定がなされることがある。しかし、その場合でも計画の目標は具体的であることを旨とすべきである。

なお、計画の目標設定を支援するため、都道府県においては先行する市町村の事例を積極的に紹介するよう努めることが望まれる。

⑤ 地域福祉計画策定の手順

○ 地域社会の生活課題をきめ細やかに発見することは、地域社会においてのみなし得ることであり、これを解決する方途を見出し、実行することもまた地域社会でのみ可能である。そのためには、住民等の主体的参加が欠かせないものであることを、まず住民等に伝えることが重要である。