

◎第 4 期朝霞市地域福祉計画策定に向けて

地域包括ケアシステム強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 52 号）により、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）の一部が改正され、平成 30 年 4 月 1 日に施行された。

少子・高齢化や核家族化の進展、地域住民相互のつながりの希薄化など、地域や家族を取り巻く環境が大きく変化する中で、地域では住民相互の支え合いや助け合い、自立した生活を支援する福祉サービスや地域ぐるみの福祉活動などによって、誰もが安心して暮らせる地域コミュニティをつくることが求められている。

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、地域住民や社会福祉事業者、社会福祉活動を行う者は相互に協力し、地域福祉の推進に努めなければならないとされており、こうした地域福祉の推進のための方策として同法第 107 条で市町村地域福祉計画の策定が規定されている。

これまで市町村地域福祉計画の策定は任意とされていたものを努力義務とするとともに、策定に際しては、「地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉の各分野における共通的な事項」を記載する、いわゆる「上位計画」として位置付けている。また、同法第 106 条の 3 第 1 項各号で規定する「包括的な支援体制の整備に係る事業に関する事項」についても記載事項として追加している。

あわせて、策定した地域福祉計画については、定期的に調査、分析及び評価の手続きを行い、必要に応じて見直しを行うよう努めることとされている。

○改正社会福祉法

（包括的な支援体制の整備）

第 106 条の 3 市町村は、次に掲げる事業の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする。

- (1) 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業
- (2) 地域住民等が自ら他の地域住民等が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業
- (3) 生活困窮者自立支援法第 2 条第 2 項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の支援関係機関が、地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資する支援を一体的かつ計画的に行う体制の整備に関する事業

2 厚生労働大臣は、前項各号に掲げる事業に関して、その適正かつ有効な実施を図るため必要な指針を公表するものとする。

（市町村地域福祉計画）

第 107 条 市町村は、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。）を策定するよう努めるものとする。

- (1) 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項
- (2) 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
- (3) 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
- (4) 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
- (5) 前条第 1 項各号に掲げる事業を実施する場合には、同項各号に掲げる事業に関する事項

2 市町村は、市町村地域福祉計画を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、地域住民等の意見を反映させるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

3 市町村は、定期的に、その策定した市町村地域福祉計画について、調査、分析及び評価を行うよう努めるとともに、必要があると認めるときは、当該市町村地域福祉計画を変更するものとする。

◎市町村地域福祉計画策定ガイドライン

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町村が、地域福祉推進の主体である地域住民等の参加を得て、地域生活課題を明らかにするとともに、その解決のために必要となる施策の内容や量、体制等について、庁内関係部局はもとより、多様な関係機関や専門職も含めて協議の上、目標を設定し、計画的に整備していくことを内容とする。

今般の法改正により、地域福祉計画の策定が努力義務化され、必要的記載事項が追加されているが、これは、「市町村における包括的な支援体制の整備」を促進するものであることにも留意するとともに、計画の定期的な調査、分析及び評価、必要に応じた見直しに努める必要がある。

1 地域福祉計画に盛り込むべき事項

市地域福祉計画に盛り込むべき事項としては、下記の①～⑤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。市においては、主体的にこれら5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、計画に盛り込む必要がある。

①地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項

ア 様々な課題を抱える者の就労や活躍の場の確保等を目的とした、福祉以外の様々な分野（まちおこし、商工、農林水産、土木、防犯・防災、社会教育、環境、交通、都市計画等）との連携に関する事項

イ 高齢、障害、子ども・子育て等の各福祉分野のうち、特に重点的に取り組む分野に関する事項

ウ 制度の狭間の課題への対応の在り方

エ 生活困窮者のような各分野横断的に関係する者に対応できる体制

オ 共生型サービス等の分野横断的な福祉サービス等の展開

カ 居住に課題を抱える者への横断的な支援の在り方

キ 就労に困難を抱える者への横断的な支援の在り方

ク 自殺対策の効果的な展開も視野に入れた支援の在り方

ケ 市民後見人等の育成や支援活動、判断能力に不安がある者への金銭管理、身元保証人等、地域づくりの観点も踏まえた権利擁護の在り方

コ 高齢者、障害者、児童に対する虐待への統一的な対応や、家庭内で虐待を行った養護者又は保護者が抱えている課題にも着目した支援の在り方

サ 保健医療、福祉等の支援を必要とする犯罪をした者等への社会復帰支援の在り方

シ 地域住民等が集う拠点の整備や既存施設等の活用

ス 地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決に取り組むことができる地域づくりを進めるための圏域と、各福祉分野の圏域や福祉以外の分野の圏域との関係の整理

セ 地域づくりにおける官民協働の促進や地域福祉への関心の喚起も視野に入れた寄附や共同募金時の取組の推進

ソ 地域づくりに資する複数の事業を一体的に実施していくための補助事業等を有効に活用した連携体制

タ 全庁的な体制整備

②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

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

イ 支援を必要とする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

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 利用者の権利擁護
- オ 避難行動要支援者の把握及び日常的な見守り・支援の推進方策
- ③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
 - ア 複雑多様化した地域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
- ④地域福祉に関する活動への住民の参加に関する事項
 - ア 地域住民、ボランティア団体、NPO等の社会福祉活動への支援
 - イ 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
 - ウ 地域福祉を推進する人材の養成
- ⑤包括的な支援体制の整備に関する事項（法第106条の3第1項各号に掲げる事業を実施する場合）
 - ア 「住民に身近な圏域」において、住民が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができ環境の整備（法第106条の3第1項第1号関係）
 - イ 「住民に身近な圏域」において、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備（法第106条の3第1項第2号関係）
 - ウ 多機関の協働による市町村における包括的な相談支援体制の構築（法第106条の3第1項第3号関係）
- ⑥その他
 - ア 市町村社会福祉協議会の基盤の整備強化等

2 地域福祉計画策定の体制と過程

①市の計画策定体制

○地域福祉計画は、各福祉分野が共通して取り組むべき事項を記載する、いわば福祉分野の「上位計画」であり、老人福祉計画・介護保険事業計画・医療介護総合確保促進法（地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律）に基づく市の計画、障害者計画・障害児福祉計画、子ども・子育て支援事業計画・次世代育成支援行動計画、健康増進計画、その他の関連する計画との調和を図り、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、行政全体での取組が不可欠であり、関係部局が一堂に会した市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。

○この他、地域福祉計画と他の計画の調和を図る方法としては、他の福祉に関する計画と検討や見直しの時期をそろえることや、市地域福祉計画と他の福祉に関する計画を一体的な計画として策定すること、他の福祉に関する計画の策定委員を地域福祉計画の策定委員にすることなども考えられる。

○なお、市がすでに策定している他の計画において、市地域福祉計画に盛り込むべき事項が記載されている場合には、重なる部分について、その既定の計画の全部又は一部をもって地域福祉計画の一部とみなすことができることとする。この場合において、他の計画の全部又は一部をもって市地域福祉計画の一部とみなす旨を、市地域福祉計画の策定段階において明らかにしておくことが必要である。

福祉に関係する計画はもとより、関係する他の計画（例えば、成年後見制度利用促進法に規定される市計画、住宅セーフティネット法による供給促進計画、自殺対策基本法に規定される市自殺対策計画、地方再犯防止推進計画、地域防災計画等）の策定の際には、地域福祉として一体的に展開することが望ましい分野については、地域福祉計画にも位置付けるなど地域福祉計画を積極的に活用していくことも考えられる。

②地域福祉計画策定委員会

○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、市が住民等に一齐に広報するようなことに加えて、「住民に身近な圏域」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。）を見いだし、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。

○地域福祉計画の策定に当たっては、市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、委員を公募するなど、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。

その対象としては、例えば次のような者が考えられる。

- ・地域住民
- ・当事者団体
- ・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）、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
- ・保健・医療・福祉等の専門職（専門機関）
- ・福祉関連民間事業者（シルバーサービス事業者等）
- ・その他諸団体

○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。

○各福祉分野が共通して取り組むべき事項が記載事項として追記されたこともあり、地域福祉計画に盛り込む分野や事項は多岐に渡る。このため、地域福祉計画策定委員会には、多様な関係者が参画し、委員数が多くなることも想定されるが、一方で、委員会での議論の活性化や審議の充実に向けた配慮も求められる。そのため、例えば、必要に応じて委員会の下にワーキングチームを設け、比較的少人数で集中的に協議する等の工夫を図ることも一つの方策として考えられる。

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、県が示す地域福祉計画の策定方針を勘案するなど県と調整しつつ、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、ヒアリング、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、地域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等により、地域生活課題を踏まえた支援（サービス）の必要性、緊急性を明らかにした上で、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、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

- 地域生活課題をきめ細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だし、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、地域住民等の主体的参加が欠かせないものであることを、まず地域住民等に伝えることが重要である。
- 地域住民等の参加を得るためには、情報の提供が極めて重要であり、情報を確実に伝えるための工夫が必要となる。例えば、地域の実情や必要に応じて外国語や点字、インターネット等の多様な媒体による情報提供も考えられる。また、地域住民のうち、より多くの支援を必要とする者ほど、情報が円滑に伝わらないことが考えられるため、特にこうした者に対する情報伝達に気を配る必要がある。
- こうした活動によって、地域住民等や支援を必要とする者自身が地域生活課題に関する調査（いわゆる「ニーズ調査」）に参加したり、支援を要する者と他の住民等との交流会に参加したり、さらには、市内の地区ごとの現状をデータとして把握すること等により、地域生活課題を自ら明らかにし、解決に向けて活動する気持ちを醸成することが何よりも重要である。その際、介護保険法による生活支援体制整備事業で実施されている協議体、その他まちづくりのための協議会等の既存の仕組みを活用していくことも考えられる。
- このような地域住民等による問題関心の共有化への動機付けを契機に、地域は自主的に動き始めることとなる、こうして地域住民等が、地域社会におけるより多くの地域生活課題にも視野を広げ、自ら主導的に活動し続けることが地域福祉の増進につながっていく。

⑥市社会福祉協議会の役割

- 地域福祉を推進する様々な団体により構成された市区町村社会福祉協議会は、社会福祉法において地域福祉を推進する中心的な団体として明確に位置付けられている。また、社会福祉協議会は、元来、地域住民主体を旨とした地域住民の参加の推進やボランティア、福祉教育、まちづくり等の実績を有することを踏まえ、地域福祉計画策定に当たっては市町村の計画策定に積極的に協力することが期待される。
- なお、社会福祉協議会が中心となって策定している地域福祉活動計画は、住民等の福祉活動計画として地域福祉の推進を目指すものであることから、地域福祉計画と一体的に策定したり、その内容を一部共有したり、地域福祉計画の実現を支援するための施策を盛り込んだりする等、相互に連携を図ることが求められる。

⑦社会福祉法人の役割

- 2016年（平成28年）の社会福祉法改正において、社会福祉法人の公益性・非営利性を踏まえ、法人の趣旨から導かれる本来の役割を明確化するため、「地域における公益的な取組」の実施に関する責務規定が創設された。これを踏まえ、社会福祉法人は特定の社会福祉事業の領域に留まることなく、様々な地域生活課題や福祉ニーズに総合的かつ専門的に対応していくことが期待されている。
- 社会福祉法人は制度の狭間にある課題に着目するとともに、地域に対して法人が有する機能を可能な限り提供しながら、もしくは複数の法人による協働によって、各種研修会の開催や地域で行われる勉強会への講師の派遣、住民等の交流会・懇談会の開催のためのコーディネーター

や場所の提供、実習やボランティアの受け入れ等を通して、地域における福祉サービスの拠点としての役割が期待されている。このため、社会福祉法人は地域福祉計画の策定に積極的に参加し、そのノウハウを活かすことが期待される。

⑧民生委員・児童委員の役割

○民生委員・児童委員については、民生委員法（昭和23年法律第198号）により「住民の立場に立って相談に応じ、援助を行う」こととされていることを踏まえ、地域住民の生活実態の把握、福祉サービスの情報提供等を基本として地域福祉計画の策定に参加するとともに、地域住民の福祉の増進を図る地域福祉活動の担い手の一人となることが期待される。

⑨地区単位の計画策定、広域による取組

○地域福祉を推進するに当たり、管内に住民の生活に即した地区を設定し、住民が主体的に地区ごとに計画を策定することができるよう支援することが求められる。

○地域福祉計画の策定に当たっては、事業の効率的な実施の観点から、複数の市町村が広域的に事業を実施する場合も含めて考える必要がある。

具体的には、人口、面積等が小規模な市町村においては、複数の市町村が合同して地域福祉計画を策定することも考えられる。この場合において、個々の市町村が従来行ってきたきめ細かなサービスが引き続き実施されるよう配慮することが望ましい。

⑩計画期間、評価及び公表等

○地域福祉計画の計画期間については、他の計画との調整が必要であることから概ね5年とし3年で見直すことが適当である。また、地域の実情に応じて計画期間が変更されることも考えられる。特に、他の福祉に関する計画との調和を図る観点からは、検討や見直しの時期をそろえることも有効と考えられる。

○市は、計画の実施状況を毎年定期的に点検することとし、このためには、例えば「計画評価委員会」のような、計画の進行管理を含む評価体制を確保し、計画策定時点から評価の手法をあらかじめ明らかにしておく必要がある。

○評価の際には、相談件数等の定量的な変化やうまく進んでいないことのみに着目するのではなく、支援を必要とする者や支援者等、地域住民や関係機関の意識や行動にどれほどの変化を与えたのか、連携がどれほどまでに動くようになったのか等、直接的な成果として得られてきたものやその広がり（影響）にも着目し、そこを伸ばしていくという視点も重要である。

また、計画評価委員会は、地域福祉計画の策定・実施との継続性を確保するために地域福祉計画策定委員会と同一の委員とすることも考えられる。なお、計画評価委員会においては、苦情解決やオンブズパーソン等の外部評価情報をも積極的に評価の参考とすることが望まれる。

○計画は、策定後速やかにその内容を公表し、県に提出することとする。

⑪その他

○これまでに記述された地域福祉推進の基本的な考え方に鑑みれば、地域福祉計画はステレオタイプで形式的なものに留まるものではなく、加えて、外部のコンサルタント会社に策定を請け負わせるようなことは望ましくないものと考えられる。

○地域福祉計画の策定、実行等に当たって必要となる経費については、その調達を固定的に考えるのではなく、豊富なアイデア、多様な財源を前提とすべきであり、財源難を理由に地域福祉計画の推進が消極的になったり、停滞することのないように配慮すべきである。

【参考】

地域共生社会

制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指すもの。

※なお、「地域包括システム」との違いは、地域包括システムが高齢者の支援を地域で包括的に確保するというものに対し、地域共生社会は、必要な支援を包括的に提供するという考え方を障害者、児童などへの支援や複合課題に広げたものとされている。

「我が事・丸ごと」の地域づくり

「我が事」とは、「他人事」になりがちな地域づくりを地域住民が「我が事」として主体的に取り組むこと。

「丸ごと」とは、介護、子育て、障害、病気から住まい、就労、家計、孤立等の暮らしと仕事を「丸ごと」支えること。

「我が事・丸ごと」の地域づくりのためには、「他人事」になりがちな地域づくりを地域住民が「我が事」として主体的に取り組む仕組みや、「丸ごと」の総合相談支援体制の整備を進める必要がある。

○「住民に身近な圏域」での「我が事・丸ごと」

- 1 他人事を「我が事」に変える働き掛けをする機能の必要性
- 2 住民に身近圏域で「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえず丸ごと」受け止める場の設定
- 3 市町村における包括的な相談支援体制

包括的な相談支援体制

分野別、年齢別に縦割りだった支援を、当事者中心の「丸ごと」の支援とし、個人や世帯の地域生活課題を把握し、解決していくことができる体制のこと。そのために専門職による多職種連携や地域住民等と協働する地域連携が必要となる。