

# 第1章

## 地域福祉計画策定の視点と方法

### 序

2000（平成12）年5月の社会福祉法の成立によって、地域福祉計画の策定に関する規定が新たに盛り込まれたことにともない、2003（平成15）年度から同計画がよいよ策定され、具体的に実施に移されるところとなり、まさに地方分権の時代にふさわしく、市区町村・都道府県の新しい戦略的課題としての意義を有している。

本章では、地域福祉計画の策定にあたって明確にすべき視点と方法について、計画の基本的構成と主要事項をふまえながら、特に地域福祉計画の策定をめぐって各自治体に求められている、地域社会の将来像や地域福祉の構想力についても、その政策課題と各種施策の論点を明らかにするものである。

また、2003（平成15）年1月、私の所属する日本社会事業大学で開催された公開市民講座のパネルディスカッション『高齢者介護と住民参加をめぐって—一介護保険・生活支援・住民参加のこれから—』の要旨を紹介するとともに（231頁以下参照）章末には補論として、コミュニティ・ケアの先進国ともいうべき英国における地域福祉に関する動向を紹介し、社会福祉サービスの質的要因が問われる時代の、社会計画的な方法論の視点から検討を試みるものである。

### I 社会福祉法の理念と地域福祉計画の目的

#### (1) 地域における社会福祉の推進

社会福祉法第1条においては、「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（後略）」と規定され、法第3条では、社会福祉サービスの基本的理念として、個人の尊厳の保持を旨としつつ、サービス利用者の自立した日常生活を支援するものとして、福祉サービスの良質かつ適切な内容を求めている。

また、地域福祉の推進について、法第4条では、地域住民、事業者、及び福祉活動を行う人びとによる、相互の協力や活動への参加等について規定している。社会福祉事業経営者に対して、利用者の意向を十分に尊重し、保健医療サービス等との有機的連携・創意工夫・総合的提供を要請する一方（同法第5条）、国並びに地方公共団体に対しては、社会福祉事業の広範かつ計画的な実施、サービス提供体制の確保、サービスの適切な利用の推進等、各般の措置を求めている（同法第6条）。

ところで、2003（平成15）年度から障害者福祉分野の抜本的な制度改革が行われ、利用者の視点に立った障害者福祉施策の推進や、利用・契約方式・支援（費）制度への移行が実施されつつある。また、2000（平成12）年度から実施さ

れた介護保険制度は、介護サービスの利用が促進される中で、今後は介護サービスの質の評価等の課題を含みつつ、各自治体において第2期介護保険事業計画の策定・実施や、介護予防・生活支援等に取り組むべく新しい局面に入りつつある。急テンポで進行する少子化をめぐる諸問題について、抜本的に政策的な取り組みを要することは明らかであり、次世代育成支援対策推進法制定の動きも出ており、地域における子育て支援をはじめとする具体的かつ体系的な取り組みが求められているところである。

先年、厚生労働省に設置された「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」では、近年における社会変動を背景とした社会的孤立その他、多様な諸問題に対応した、地域における社会福祉の新しい課題についての検討が行われ、ホームレス支援をはじめ施策の具体化が要請されているのである。

社会福祉法の趣旨や、以上のような経緯をふまえて、地域福祉計画策定の意義や基本的視点について考察を深めるべきと考えている。

## (2) 地域福祉計画に関する規定と経緯

社会福祉法の基本的理念に関連して、地域における社会福祉の推進（「地域福祉の推進」）が規定されたことに対応して、平成15年度以降に効力をもつ新しい条項として、「第十章 地域福祉の推進」があり、この中で市町村地域福祉計画（同法第107条）、および都道府県地域福祉計画（同法第108条）が規定されている。

市区町村並びに都道府県が地域福祉計画に盛り込むべき事項について、社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』（中央法規、2001年10月）325～329頁<sup>2)</sup>において一定の例示が行われており、ここに引用する。

### I 市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項（抄）

#### ①福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項

- ・福祉サービスの利用に関する情報の入手、相談体制の確保に関すること
- ・福祉サービスの利用援助事業や苦情対応窓口を活用するための関連機関への紹介等に関すること

#### 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

- ・制度的なサービスとインフォーマルな活動が地域で連携する上でのシステムづくり
- ・社会福祉事業において提供される福祉サービスの目標量
- ・福祉サービスの目標量を達成するための具体的方策（事業者の育成及び誘致、既存施設の活用及び余裕教室等の転用の促進、通所施設等の合築の推進、近隣市町村との共同によるサービス確保等）
- ・在宅福祉サービスの供給拠点を整備する場合の適正配置に関すること
- ・社会福祉を目的とする事業の振興策

#### ③地域における社会福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

- ・活動に関し必要な情報を入手するための支援方策
- ・必要な知識・技術を修得するための支援方策
- ・活動の拠点を確保するための支援方策
- ・障害者等の当事者が行う活動の支援方策

## II 都道府県地域福祉計画に盛り込むべき事項（抄）

### 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

- ・ 都道府県が確保すべき必要な福祉サービスの目標量
- ・ 市町村が区域を超えて確保すべき必要な福祉サービスの目標量
- ・ 福祉サービスの目標量を達成するための具体的な方策（事業者の育成及び誘致、既存施設の転用、合築の推進の支援、市町村の共同利用の促進等）

### ②社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保または資質の向上に関する事項

- ・ 社会福祉事業従事者の養成研修等に関すること
- ・ 社会福祉事業従事者の知識、技術等の向上を図るための研修等に関すること

### 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

- ・ 社会福祉法人、非営利組織、民間事業者等の経営指導方策
- ・ サービスの質の評価等の実施方策
- ・ 広域的事業及び専門性の高い事業に関する情報提供及び相談体制の確保に関すること
- ・ 福祉サービス利用援助事業の実施体制の確保に関すること
- ・ 苦情相談対応の体制確保に関すること

## II 地域福祉計画の基本的構成

### (1) 地域福祉計画の性格づけ

地域福祉計画は、基本的に市区町村、行政により策定される計画である。

地方公共団体は、地域住民の参加や合意形成を経て、地域の実情に応じた社会福祉を積極的に推進するものであり、地方自治法第2条第4項に規定された市区町村の基本構想（総合計画）をふまえ、次項でふれる既存の社会福祉分野や保健医療など隣接分野の諸計画と調和をもって策定されるものである。

### (2) 既存の諸計画との関連

#### ① 老人保健福祉計画・介護保険事業計画

1993（平成5）年度より老人福祉法及び老人保健法に基づく老人保健福祉計画が施行され、全ての市区町村・都道府県で作成されている。また、2000（平成12）年度より介護保険法に基づき、市区町村の介護保険事業計画並びに都道府県の介護保険事業支援計画が策定されている。両計画ともに、自治体には策定義務があることは言うまでもないが、2003（平成15）年度からの改定計画の内容充実をふまえ、漸増する保険料水準・徴収方法（6段階方式の採用や自治体独自の減免対応を含む）など当面する具体的な実施段階にある。

内容としては、確保すべき介護サービスの量的見通しのほか、介護サービスの基盤整備をはじめ、介護予防や生活支援など介護保険以外の事項について積極的な展開を図れるのか、地域としての高齢社会対応の中・長期的展望をどこまで示すことができたのか等が問われている。また、高齢者の社会参加をめぐる諸課題や、家族支援を含めた地域社会における支え合いの視点からの活動の組織化など、多様な課題が横たわっているのである。

## ② 障害者計画

1993（平成5）年の障害者基本法の成立にともない、国や都道府県における障害者基本計画の策定とともに、市区町村レベルでの障害者計画の策定が課題となっている。法律上、自治体任意の計画ではあるが、2000年時点では市区町村の障害者計画の策定率は45.2%に止まっている。

今般の地域福祉計画の策定とともに、2002（平成14）年12月に策定された、国の障害者基本計画（ノーマライゼーション・プラン）の改定計画の趣旨をふまえつつ、改めて計画の策定または改定の動因を探る段階にある<sup>④</sup>（注：本書234頁を参照）。具体的には、障害児から、身体障害者、知的障害者、精神障害者についての生活ニーズの把握にはじまり、特に学校教育以降の就業・生活の場の確保や、支援費制度を含むサービスの展開等、多様かつキメ細かい施策にどこまで組み立てうるかが問われているのである。

## ③ 児童育成計画

児童福祉分野の計画については、法的な位置づけがこれまで必ずしも明解でなかったこと（厚生労働省児童家庭局長通知のレベル）もあるが、市区町村における児童育成計画の策定率は2000年現在、20%程度に止まっていた。

今後、児童養護問題など都道府県が対応すべき一部を除いては、基本的には市区町村を軸として子育て支援や保育サービスの充実、民間社会福祉の育成と住民参加の次世代支援策など、子ども・家庭両面の総合施策を明らかにしながら、地域福祉計画の不可欠の構成要素として子どもたち＝次世代をめぐる課題について、明確な位置づけが必要であろう（後に、次世代支援計画の策定へ）。

## (3) 留意すべき計画の範囲・要素・関連事項

### ① 内実のある地域福祉計画の策定

これまで見てきたように、地域福祉計画の策定においては、第1に、市区町村・都道府県ともに未だに着手していない分野毎の計画を、明確に策定すること（あるいは内容の充実を図ること）が期待されている。仮りに、こうした手続きを怠った場合には、各論を欠落させ極めて漠然とした、具体性に乏しく雑で抽象的な「地域福祉計画」に陥る恐れなしとしないのである。

要するに、全ての障害者（身体・知的・精神）や、子どもたち（乳幼児～青少年）を不可欠の対象としながら、さらに多様な要援護者（生活保護、ボーダーライン層や、ホームレスなど未解決の諸問題）に接近可能か問われている。

第2には、次項でもふれる保健・医療分野の計画課題との関連した内実を確保すべきであり（健康増進計画や地域保健医療計画など）、まちづくりとの関連する都市計画・開発計画等との関係・調整も視野に入れるべきと考えられる。

### ② 保健・医療分野計画との調和・連携

社会福祉サービスと密接に関連する保健医療サービスについては、地域福祉計画の側からも必要かつ十分な連携の視点、計画上の調和を明らかにし、場合によっては保健福祉計画的視点に立った、共通の目標や理念を提示することも可能であり、将来に向かっては不可避の課題となろう。本書に計画書を抄録している、東京・中野区や滋賀県の計画は、健康増進計画との統合的な内容をも

つ計画として、健康福祉の概念からの組み立てなどを明確なものとしている。すでに高齢者の分野では、老人福祉法及び老人保健法制度による老人保健福祉計画が展開されており、例えば、母子保健と児童福祉の関連、障害者福祉とりハビリテーション、さらには難病者関係施策など、社会福祉領域と保健医療領域が相互に密接し、不可分の関係が提示されるべき計画上の課題である。

また、こうした計画上の観点は、社会福祉士・介護福祉士・社会福祉主事など社会福祉従事者と、医師・保健師・看護師その他医療従事者との連携やチームアプローチの推進から見て重要であり、サービス利用者の利益にとってもネットワークの形成やチームケアの促進は、社会資源利用を効果的に推進する点において不可欠な要因となっている。

### ③ まちづくりをめぐる諸課題と地域福祉計画

保健医療サービスのほか、地域の人びとの日常生活においては、住宅、教育、雇用等の施策が、福祉サービスの総合的提供や利用者の便宜において密接に関連している。地域福祉計画の策定にあたっては、これらの施策との連携や調整の視点を提示したり、施策を総合的に推進することは重要な課題である。子どもの福祉と学校教育の関連、障害児（者）の教育と雇用・就労の促進、高齢者・障害者の福祉と住宅施策との関連など、多様な課題が所在しているし、それらを地域の実情にそって組み立てていくことが求められている。

近年、多くの都道府県において、福祉のまちづくり条例等が施行されている。障害者や高齢者が住みやすい生活環境の整備や、住宅・公共建築物におけるバリアフリーの推進を具体化する課題などがある。最近では、ユニバーサル・デザインの概念も展開されており、福祉のまちづくりはバージョン・アップを図って行かねばならない。

また、阪神・淡路大震災の経験や、今後に予測される大規模災害との関連において、既存の防災計画等との連携はもとより、改めて、多様な災害にともなう被災者の生活支援や、高齢者、障害者等への対応等が課題となっており、自治体としてのリスク・マネジメントを明確に取り組む観点も問われている。

### ④ 地域社会の改造・社会政策的課題の明確化

このように見てくると、地域福祉計画は狭義の福祉まちづくりの展開という役割にとどまらず、広義の福祉のまちづくりを追い求めて、地域・自治体の「まちづくり」の課題をも明確にするものでなければならない。ハートビル法や交通バリアフリー法の法制化という新しい時代状況の中で、地域社会を構成するハード面での改造・改革を図るとともに、多様な援護方法の開発・ボランティア活動の取り組みといった、ソフト面での連携・ネットワークの推進を含む柔構造＝システムを内蔵した地域福祉計画の展開が問われている。

ところで、近年の不況・デフレーションといった社会経済情勢を反映して、障害者や中高年者の雇用促進は困難をかかえた課題となっている。障害者をはじめ、福祉サービスを利用する人びとの社会参加の視点をもふまえ、ジョブコーチの導入をはじめ雇用開発・雇用促進等の具体的手法を確保しながら、社会政策上、新たなワーク・シェアリングの課題提示を行うことが不可避となっている（ホームレス対策の一部もこのことに深く関連している）。こうした検討課題は、マクロの国民経済視点だけでなく、まさに地域経済の活性化の視点と連動した「地域おこし」として問われているのである。

後述するが、英国のコミュニティ・ケアの先行的経験を見ても、社会福祉政策は、雇用・労働政策や地域再生と密接な関連があるのであって、若年者・中高年者・高齢者の就労機会の確保を含め、地域社会の社会的・経済的基盤形成に関わるような構造的な取り組み・地域社会の将来像をデッサンし、明確にすることが、わが国でも求められているのではないだろうか。

### Ⅲ 住民参加と民間社会福祉の役割

#### (1) 地域住民・市民の役割を第一に “People’s First”

地域住民は、多様なニーズをもつ生活者であると同時に、地域社会の中では何らかのサービスの担い手となる可能性を持ち合わせている。地域における社会福祉のサービスや施策に関心を示し、地域の福祉活動への参加や福祉施策への意見表明等の機会をもつ地域住民の役割は、地域福祉計画には不可欠の構成員である。

また、地域住民は常に集合名詞として関わりを求められるのではなく、21世紀においては一人ひとりのニーズや社会参加・参画等を表明する自覚的市民として、個性ある新しい役割を果たすことが求められている。

従って、地域福祉計画の策定過程においては、市民各層の代表参加のほか、福祉ニーズ・アンケート調査、多様な参加・参画の機会を保障することが重要である。最近の行政手法・政策評価活動に関連して、パブリック・コメント等の手法が活用されてよいと考えられる。

#### (2) 福祉活動を行う人びとの役割

地域社会において福祉活動を行う人びととして、自発的で一定の目標をもつボランティア（個人・グループ）のほか、民生・児童委員（基本的には福祉行政の協力機関）、その他関係者（地区福祉委員等）などがある。

また、高齢者・障害者等の近隣の居住者による日常的関わりを過少評価してはならない。時には地域社会の中で孤立しがちな一人暮らし高齢者等への見守りや支援などの支持的な関わりや、社会的交流が大切な意味をもつのである。

そして地域社会において、福祉ニーズをかかえた人びとへの支援を推進する中では、主体的・積極的な支援活動を行う場合、分担可能なサービス提供を行う場合、地域社会の福祉ニーズを把握したり、または代弁したりするなど、多様な役割が見られるのであり、地域福祉計画の策定にあたっては、市民の活力、その能動的な役割が評価・活用される必要がある。

従って、地域福祉計画の策定過程においては、ボランティア（個人・グループ）や民生・児童委員の代表参加を求めるほか、意見表明のみならず、具体的な地域福祉活動の推進や組織化の提案を軸とした参画を求めることが重要である。

#### (3) 社会福祉事業を営む者の役割

社会福祉サービスの提供者として、利用者の自立支援、サービスの質の確保、利用者保護、サービスに係る情報提供、各種サービスとの連携のほか、多様なニーズに対応して、新しいサービスの提供やプログラムの開発、地域住民への様々な支援や、福祉まちづくりへの参画などが要請されている。また、直接の