

第1章 計画策定にあたって

第1節 地域福祉の意義と役割

(1) 計画策定の趣旨

近年、急速な人口の減少と少子高齢化・核家族化の進展、家庭や地域においてお互いが助け合い、支え合うという相互扶助機能の低下、また、住民のライフスタイルの多様化やプライバシーの配慮などによる地域のつながりの希薄化など、地域社会をとりまく環境は大きく変化しています。

こうした中、住民の福祉サービスに関するニーズは多様化してきており、従来のような高齢者や障がいのある人、児童といった福祉の個々の制度の中で個別に対応していただくだけでは、多様なニーズに十分に感じられない状況が生じており、福祉のあり方も柔軟に変わっていく必要があります。

また、地域には「制度のはざま」にある問題も存在しており、すべてを公的な福祉サービスでは対応できない状況や分野横断的な問題に対し公的サービスが総合的に提供されていないという問題もあります。

こうした現行の仕組みでは対応しきれない多様な生活課題に対応するため、地域福祉をこれからの福祉施策に位置づけることが必要となっています。

(2) 国の動向

①地域共生社会の実現

国は、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、地域を共に創っていく地域共生社会の実現をめざしています。

「我が事・丸ごと」の地域福祉推進の理念を実現するため、市町村は、地域住民の地域福祉活動への参加を活発にするための環境整備や、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整を行う体制など包括的な支援体制づくりに努めることとされています。

②災害時に支援が必要な人への支援体制の構築

国は、東日本大震災の教訓を踏まえ、平成 25 年に災害対策基本法を改正するとともに、高齢者や障がいのある人など災害時に自力で避難することが難しいと思われる人（避難行動要支援者）を支援するための取り組み指針を作成し、その仕組みづくりを進めています。

③生活困窮者自立支援制度の創設

平成27年に「生活困窮者自立支援法」が施行され、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者に対して包括的な支援を行うための制度が創設されました。

市町村は、生活困窮者の早期把握と自立相談支援機関への適切な「つなぎ」の役割が期待されており、生活困窮者の自立支援に向けての施策などについて、地域福祉計画に盛り込むこととされています。

④成年後見制度の利用促進

平成28年に成立した「成年後見制度の利用の促進に関する法律」に基づき、成年後見制度利用促進基本計画が平成29年に閣議決定されました。

計画では、利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善、権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり、不正防止の徹底と利用しやすさとの調和の3つがポイントとされています。

⑤社会福祉法人の地域貢献活動の促進

社会福祉法の改正により、平成29年から社会福祉法人の公益性、非営利性を踏まえた地域における公益的な取り組みの実施が求められました。社会福祉法人は、日常生活または社会生活上の支援を必要とする人に対して、無料または低額な料金で、福祉サービスを積極的に提供するよう努めるものとされています。

■社会福祉関連制度改正の変遷■

	平17	平18	平19	平20	平21	平22	平23	平24	平25	平26	平27	平28	平29
地域福祉									■災害対策基本法改正 (避難行動要支援者の支援)				■社会福祉法改正 (「我が事・丸ごと」の推進) (社会福祉法人の公益的な取組)
高齢者		■高齢者虐待防止法 ■介護保険法改正 (予防重視型システムへの転換)						■介護保険法改正 (地域包括ケアシステム)			■介護保険法改正 (生活支援・介護予防サービスの充実)		
障害者		■発達障害者支援法 ■障害者自立支援法						■障害者総合支援法 ■障害者虐待防止法				■障害者差別解消法	
児童									■いじめ防止対策推進法			■児童福祉法等改正	
その他												■成年後見制度利用促進法	■生活困窮者自立支援法

(3) 地域福祉とは

地域福祉とは、すべての住民が互いに人権を尊重し、地域において支え合い、助け合って誰もが住み慣れた地域で安心して暮らせるような地域社会をみんなで築いていく取り組みのことです。

地域社会では、少子高齢化の進展による世帯の小規模化とそれにもなう家族機能の弱体化、近隣住民同士のつきあいの希薄化、加えて厳しさを増す社会経済情勢による貧困の拡大などが、私たちの暮らしに大きな影響を与えています。そのため、これからはさまざまな生活課題や福祉問題が多様化し、また増加していくものと予想されます。

このような現状に対し、地域住民や地域活動を行う人たち、福祉サービス事業者などが、行政機関や社会福祉協議会と協働し、それぞれの役割や特性を活かしつつ、支え合いの地域づくりのためのよりよい方策を見出していこうというのが、地域福祉の考え方です。

また、日常生活のみならず、いつ起こるかわからない災害時にも、家族だけではなく地域に暮らす人々の支え合いや助け合いといった、人と人とのつながりが大切であることが深く認識されています。

このように、地域の人々のつながりを深めていくことが、地域福祉の充実を図っていく上で大変重要となります。

(4) 「地域」の考え方

「地域」とは何かを考えると、まず、見守り活動などの地域福祉活動や伝統的な地域行事などを実施する際のまとまりの範囲とされることが多い「行政区」を指す場合があります。

「行政区」については、ひとつの集落の範囲とその名称を継承しているところもあれば、いくつか集落がひとつになって新たな名称で呼ばれているところもあるようです。日常的には、「町」もしくは「町内」、「地区」や「行政区」などと呼ばれることもあります。

また「地域」については、日常的な生活の中で、「向こう三軒両隣」や「スーブの冷めない距離」といった言葉で表現されるような、いわゆる「近所」としてのとらえ方もあります。「近所」の範囲については、その使われ方によってさまざまですが、回覧板が回覧される数世帯から 30 世帯程度で構成される「隣組」もしくは「組」、「班」などがおおむね該当するのではないのでしょうか。このいくつかの「隣組」によって、「行政区」が構成されることとなります。

「小地域」：おおむね「隣組」もしくは「行政区」

生活上のつながりが最も深い地域を「小地域」とします。

「小地域」は、日常的なあいさつや見守り、地域活動を通じた住民同士の交流など、地域福祉推進の基礎的な活動が行われる単位となります。

さらに、いくつかの「行政区」によって構成される単位として、「校区」があります。「校区」には、小学校校区と中学校校区がありますが、単に「校区」という場合には、小学校校区を指すことが多いようです。「地域」とは何かを考えるとときに、「校区」をイメージすることもあります。

「中地域」：おおむね「小学校区」

地域の団体などが連携を図りながら、組織的な地域福祉活動を推進する地域を「中地域」とします。

おおむね地区（校区）を単位に、地区社会福祉協議会（地区社協）が設立され、地域の状況に合わせたさまざまな地域福祉活動を行っています。また、民生委員児童委員などによる組織的な活動や、「柳川市市民協働推進計画（平成20年3月）」に基づく校区コミュニティの組織づくりが校区単位で進められています。

「地域」については、本計画の対象範囲である柳川市全域を指すこともあります。

「市全域」：計画対象範囲である柳川市全体

本計画の対象範囲全体の地域を「市全域」とします。

柳川市や柳川市社会福祉協議会が、福祉サービスの提供とその向上に向け、全市的な取り組みを進めています。

このように地域において取り組むことの中には、小地域単位で取り組むことや、それが幾層にも重なって中地域ごとに、また市全域で取り組むことも含まれています。

第2節 地域福祉計画・地域福祉活動計画とは

(1) 計画策定の目的

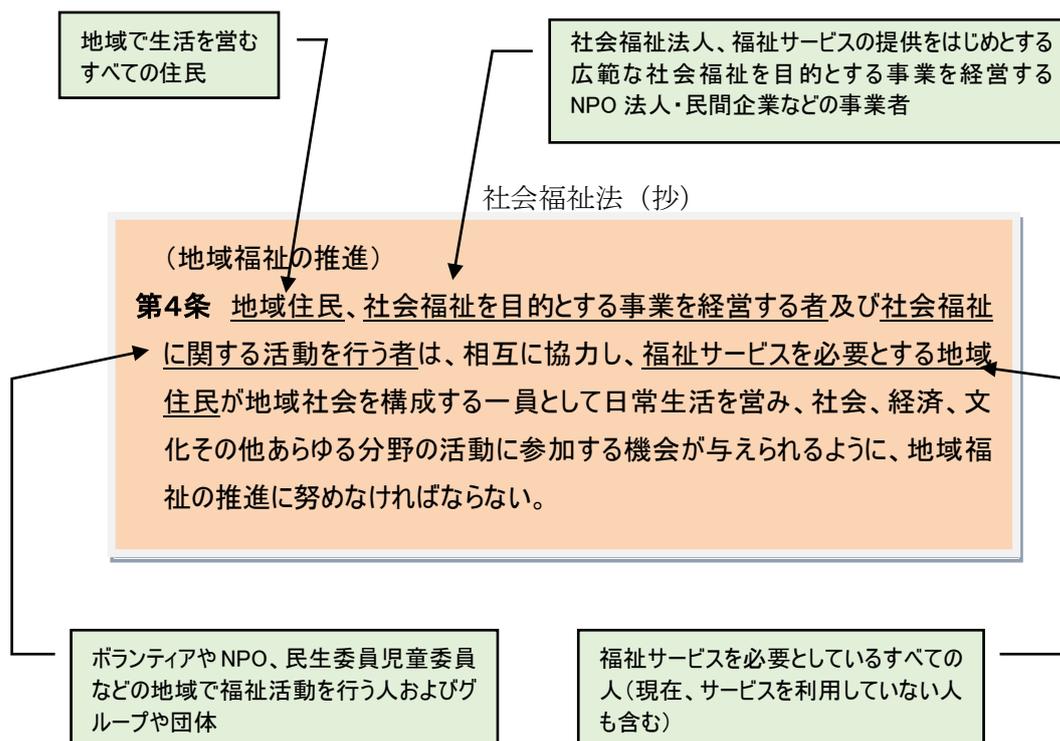
平成 12 年に改正された社会福祉法において、地域住民、行政、事業者が互いに協力して、地域における社会福祉（地域福祉）の推進に努めなければならない旨が規定され、地域における福祉施策や住民の福祉活動を総合的に展開することを求めています。

このため、住民の誰もが住み慣れた地域で、安心して、健康で、生きがいをもって暮らすことができるよう、地域福祉力を高める方向性、ビジョンを掲げ、その実現のための必要な施策などを取りまとめるために「柳川市地域福祉計画」および「柳川市地域福祉活動計画」を策定するものです。

なお、平成 27 年に生活困窮者自立支援法が施行されたので、地域社会からの孤立や排除などを背景として、複合的な課題を抱えて制度のはざままで生活に困窮している人々の自立を支援するための施策を、本計画に盛り込むことにしました。

これにより、既存の制度では対応しきれていなかったさまざまな人々を地域から排除することなく包み込み、地域福祉が充実したまちづくりを進めることとします。

■社会福祉法における地域福祉を推進する主体と目的に関する条文■ (社会福祉法第4条：地域福祉の推進)



(2) 計画の性格

①地域福祉計画

「地域福祉計画」は、社会福祉法第 107 条に基づき、地域福祉推進の主体である住民などの参加を得ながら、地域のさまざまな福祉課題を明らかにし、その解決に向けた施策や体制などを計画的に整備するための計画です。

これまでの福祉に関する計画は、「高齢者」「障がいのある人」「児童」などの対象ごとに策定されてきました。本計画は、各個別計画の中で掲げられている理念・目標を尊重しながら、「地域」という視点でこれらに共通する課題を整理した上で、理念や福祉ビジョンを定め、「自助・互助・共助・公助」の観点から取り組みの方向を定めます。

■地域福祉計画に盛り込むことが求められる事項■

社会福祉法（抄）

（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。

- 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

また、以下の概要のとおり（1）社会福祉法の改正、（2）厚生労働省社会・援護局長通知の発出がなされており、これらを踏まえた計画を策定します。

なお（1）については、「第 6 章 地域共生社会の実現に向けて」で記載しています。

■社会福祉法の改正、厚生労働省社会・援護局長通知の概要■

（1）社会福祉法の改正（平成 29 年 6 月 2 日公布）

ア. 市町村は、地域住民等・支援関係機関による地域生活課題の解決を包括的に支援する体制を整備するよう努めることとされた。（第 106 条の 3 関係）

<具体的な事業の例示>

- 地域活動への参加促進支援
- 地域活動拠点の整備
- 地域住民等に対する研修の実施
- 身近な相談支援体制の整備
- 地域生活課題解決のための支援関係機関の連携体制の整備

イ. 市町村地域福祉計画の記載事項が 2 項目追加された。（第 107 条関係）

○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

○第 106 条の 3 の包括的な支援体制の整備に関する事項

（2）厚生労働省社会・援護局長通知（平成 26 年 3 月 27 日付）

市町村地域福祉計画に、生活困窮者自立支援方策を盛り込むこととされた。

②地域福祉活動計画

「地域福祉活動計画」は、社会福祉法第 109 条の規定で地域福祉の推進役として位置づけられた社会福祉協議会の事業に関して定める民間の活動・行動計画です。

住民、社会福祉事業者、社会福祉活動を行う者などが相互に連携・協力して、地域福祉活動を推進する上での目標と取り組みの方向を定めます。

■社会福祉協議会の位置づけ■

社会福祉法（抄）

（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営業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営業者の過半数が、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営業者の過半数が参加するものとする。

- 一 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
- 二 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
- 三 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成
- 四 前三号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業

※市町村社会福祉協議会は、「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」であることが明示されました。

■地域福祉活動計画策定指針（抜粋）〈全国社会福祉協議会〉■

地域福祉活動計画とは、「社会福祉協議会が呼びかけて、住民、地域において社会福祉に関する活動を行うもの、社会福祉を目的とする事業（福祉サービス）を営業者の協働して地域福祉を推進することを目的とした民間の活動・行動計画」である。

③地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定

「地域福祉計画」は、地域福祉推進のために必要な仕組みや基盤をつくる計画ですが、「地域福祉活動計画」は、それを実行するための活動・行動計画であり、両計画とも「地域福祉の推進」を目的とする車の両輪のような関係にあることから、整合性を図って策定することが必要です。

このため、柳川市および柳川市社会福祉協議会の共同作業により「地域福祉計画」と「地域福祉活動計画」を一体的に策定します。

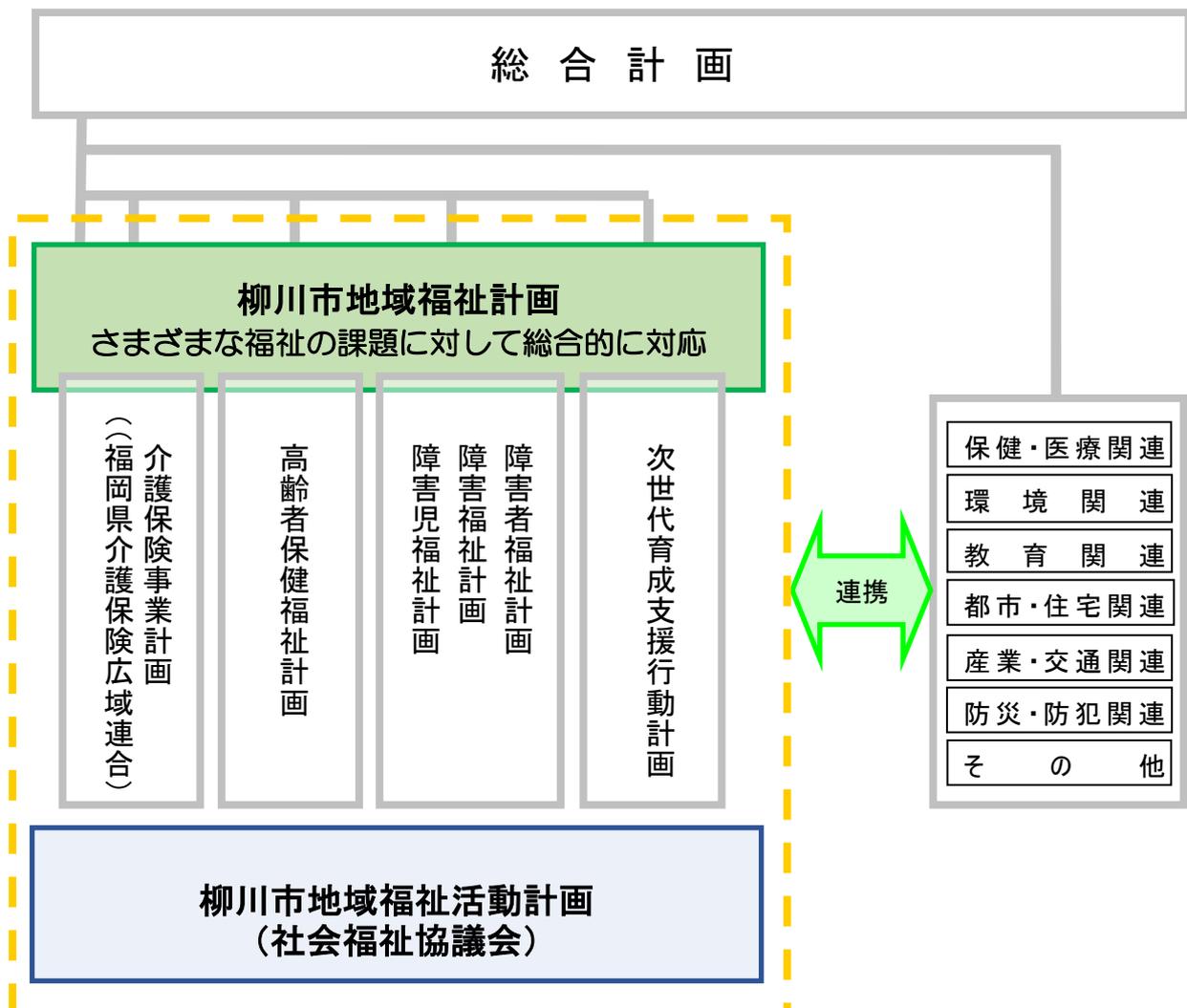
(3) 総合計画および各個別計画との関係

総合計画は、本市のまちづくりの行政運営指針の最上位計画で、まちの将来像や達成する目標などを取りまとめたものです。

地域福祉計画は、総合計画の福祉関連部門計画として、各個別計画の基本目標の実現に向けた計画としています。

平成 29 年には社会福祉法が改正され、地域福祉計画は福祉各分野の共通事項を記載した上位計画として位置づけられました。

地域福祉計画・地域福祉活動計画と総合計画および各個別計画との関係



(4) 計画の期間

本計画の期間は、平成 30 年度から平成 34 年度までの 5 年間とします。

ただし、社会経済情勢の変化や制度改正などに対応できるよう、必要に応じて見直しを行います。

(5) 計画の策定体制

①地域福祉計画・地域福祉活動計画策定委員会

地域福祉の推進に係る検討を行うため、学識経験者、福祉関係団体の代表者などで構成する「地域福祉計画・地域福祉活動計画策定委員会」を設置して協議を行いました。

■策定委員会の経過■

	開催日時	主な議題
第1回	平成 29 年 10 月 20 日 10 時～ 柳川市民会館 第二会議室	○地域福祉（活動）計画とは ○福祉団体ヒアリング結果
第2回	平成 29 年 11 月 21 日 10 時～ 柳川市民会館 第二会議室	○現計画の評価報告 ○住民意識調査結果報告
第3回	平成 30 年 1 月 11 日 10 時～ 柳川市民会館 第二会議室	○計画素案の検討
第4回	平成 30 年 2 月 6 日 14 時～ 柳川市役所柳川庁舎 第一・二会議室	○計画案の検討
	平成 30 年 2 月 27 日～3 月 12 日 柳川市ホームページおよび福祉課窓口	○パブリックコメントの実施

②住民意識調査

計画の策定にあたり、地域福祉に関する住民の意向、問題、課題を吸い上げ、計画に反映させていく際の基礎資料とすることを目的として実施しました。

なお、結果については、「第 4 章 主な施策の展開」に記載しています。

■調査の実施方法と有効回収状況■

調査対象	柳川市に居住する 18 歳以上の住民 3,000 人
調査の時期	平成 29 年 8 月～9 月
調査の方法	郵送による調査票の配布・回収
回収数と回収率	有効回収数：967 票 有効回収率：32.2%

③福祉関係団体ヒアリング

市内にある福祉関係団体の現状と課題を把握し、計画策定の基礎資料とするために実施しました。

■福祉関係団体ヒアリングの実施概要■

福祉関係団体ヒアリングの実施	◇福祉関係団体から選ばれた方たちが一堂に会して、自由な雰囲気 で話し合いをしていただきました。 ◇ヒアリングは懇談会形式で1回実施。時間は2時間程度。
懇談会実施 日時・場所	日時：平成29年9月22日（金） 10時～ 場所：柳川市民会館 第二会議室