

ひろば専門員会資料
2. 8. 7
福祉計画課

## 第4期松本市地域福祉計画の策定について

### 1 趣旨

本市および松本市社会福祉法協議会が定める第3期松本市地域福祉計画・地域福祉活動計画が令和2年度で計画期間満了となることから、社会福祉法107条に基づき、地域共生社会の実現に向けた取組みを推進するため第4期松本市地域福祉計画を策定します。

### 2 経過

- 18. 7 松本市地域福祉計画策定（5年を1期とした計画）
- 23. 7 第2期松本市地域福祉計画策定
- 28. 7 第3期地域福祉計画策定・地域福祉活動計画策定
- 30. 4 社会福祉法の一部改正（地域福祉計画の策定が努力義務となる）

### 3 第4期計画について

- (1) 計画期間 令和3年度から7年度まで（5カ年）
- (2) 策定体制 福祉ひろば（地域福祉）専門員会及び健康福祉21市民会議で協議します。
- (3) 第3期計画からの変更点

ア 社会福祉法の改正により、市町村が定める地域福祉計画は、市町村における福祉分野の上位計画として、関係する各種計画や総合計画との調和を図りながら策定する必要があります。

イ 新たな地域福祉計画には、「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に関し、共通して取り組むべき事項」や「包括的な支援体制の整備に関する事項」を盛り込むことが求められています。

ウ 第3期計画は、「住民による福祉活動を支援する」という観点から、松本市と松本市社会福祉協議会で一体的に策定しましたが、次期計画は上記のとおり幅広い「公的支援」について記載する必要があることから、市社協の活動が見えにくくならないよう、市と市社協がそれぞれで計画を策定することとします。

- (4) 第3期計画の考察 別紙1のとおり
- (5) 第4期計画策定における基本的な考え方（案） 別紙2のとおり

### 5 今後の予定

- 2. 9 健康福祉21市民会議
- 9～10 地区福祉ひろば（地域福祉）専門員会
- 11 地区福祉ひろば（地域福祉）専門員会、健康福祉21市民会議
- 12～1 パブリックコメントの実施
- 3. 1 地区福祉ひろば（地域福祉）専門員会、健康福祉21市民会議
- 3 第4期松本市地域福祉計画策定

## 社会福祉法（抜粋）

（地域福祉の推進）

**第四条** 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（以下「地域住民等」という。）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確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

2 地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。

（包括的な支援体制の整備）

**第百六条の三** 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。

- 一 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
- 二 地域住民等が自ら他の地域住民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
- 三 生活困窮者自立支援法第三条第二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

（市町村地域福祉計画）

**第百七条** 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。

- 一 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
  - 二 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
  - 三 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
  - 四 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
  - 五 前条第一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。

# 第三 市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉支援計画の策定ガイドライン (P29～52)

## 1 市町村地域福祉計画<P29～42>

### (1) 市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項

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 <P29～33>

- 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活動支援、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

- ②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
- 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)
- ⑥その他 ※下線部分は、今般の法改正により追加された記載事項

### (2) 計画策定の体制と過程(主な項目)

・計画策定体制、策定方針の決定、策定の手順、各関係機関の役割、計画期間、評価及び公表等、計画の見直し など

### <計画策定の体制と過程に関する追加内容等>

- ・福祉分野の「上位計画」として、各種計画との調和を図るとともに、推進していくために総合計画に地域福祉計画の内容を盛り込むことも一つの方策として考えられること
- ・他の計画との調和を図る具体的方法の例(見直しの時期を揃える、一体的に策定する等)

## 2 都道府県地域福祉支援計画<P43～52>

### (1) 都道府県地域福祉支援計画に盛り込むべき事項

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 <P43～47>

- 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等の取組の推進
- 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
- ③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
- ④福祉サービスの適切な利用の促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
- ⑤市町村における包括的な支援体制の整備への支援に関する事項
- ⑥その他 ※下線部分は、今般の法改正により追加された記載事項

### (2) 支援計画の基本姿勢

### (3) 支援計画策定の体制と過程

・計画策定体制、策定方針の決定、策定の手順、各関係機関の役割、計画期間、評価及び公表等、計画の見直し など

- ・福祉以外の分野(成年後見制度、住宅、自殺対策、災害対策等)の計画の内容のうち、地域福祉として一体的に展開することが望ましいものについて位置付けるなどの地域福祉計画の積極的活用
- ・計画策定委員会の議論の活性化等に向けた配慮(必要に応じ分科会、WGを設置) など

## 第 3 期松本市地域福祉計画・地域福祉活動計画の考察

第 3 期松本市地域福祉計画・地域福祉活動計画（以下、第 3 期計画）では、「住民が主体となった地域福祉推進の取組みを、行政（以下、市）と社会福祉協議会（以下、市社協）が支えていく」ことを主眼において策定しました。

地域住民が「行動デザイン」により重点目標の取組みを進めていくための推進体制として、市社協は、職員が「行動デザイン」手法を用いて地域の資源や活動を見える化し、地域の課題に対して活動を再構築する場面を設けること、市は、市社協職員の専門性向上を支援するとともに活動の基盤を作ることとしました。

### 1 重点目標について

計画においては、①地域の担い手づくり、②地域の見守り体制づくり・相談窓口の充実、③地域で見えづらい課題に気づきあうの 3 つの重点目標を定めましたが、地区によって人口・年齢層・歴史文化等の違いがあり、重点目標や地域課題の優先順位も異なるため、全地区一律に 3 つの重点目標の展開を求めないこととしました。

一方、この間、地域包括ケアシステムの構築が大きな行政課題であったことから、地域においては高齢者の介護予防や生活支援が課題として上がることが多く、結果として「地域の担い手づくり」が主な取組みとなりました。

### 2 「行動デザイン」手法について

計画においては、重点目標を達成するための手法として「行動デザイン」の手法を取り入れることとしました。平成 28 年～29 年度は、「行動デザイン」手法を用いて、地区活動の振返りや新たな目標設定を行った地区がありましたが、平成 30 年度以降、地域住民が主体的に地区別地域福祉計画の見直しに着手した際は、手法を「行動デザイン」に限定せず、住民の主体的な発意に沿った見直し作業を支援しました。

### 3 推進体制について

#### (1) 市社協の役割

##### ア 地域の活動推進

市社協の地区担当職員が、地区活動を進めるためのガイドライン「地区活動の見直しと推進」を策定し、次の事業に重点を置き、取組みを進めました。

##### (ア) 見守り安心ネットワーク事業

市社協の看板事業として取組みを進め、高齢者宅訪問、児童登下校時の見守りゴミ出しや雪かき等のネットワークが、一部地域でできました。

また、東日本大震災や長野県中部地震の発生により、必要性の意識が再度高まり、見守り安心マップや支え合いマップの作成を進めた地区もありました。しかし、具体的な手法の提示不足やネットワークづくりの支援が不足していたこと、地区の自主的な活動に委ねるものになっていたことから事業内容を見直し、支援のためのガイドラインの作成を行いました。

##### (イ) 地域活動拠点整備事業

孤立しない地域づくりとして「サロン」「カフェ」「ふれあいの集い」等の身近で集い、出会い、交流し、活動する場づくりを更に推進するため、実施要領と地区担当職員が活用する推進ガイドラインを策定しました。

(ウ) 有償生活支援事業「つむぎちゃんサポート」

地域住民が支え手(協力員)となり、支援が必要な方へ生活支援を有料で行い、協力員へは報酬を支払う有償の生活支援事業ですが、平成30年度にサービス内容と料金形態を見直しました。

イ 地区担当職員の専門性の向上

身近な地域で総合的な相談・生活支援に関わる専門職員を養成するため、県社協が開催する研修会に参加し、地区担当職員の専門性の向上に努めました。また、地区活動の経験が長い職員から地域福祉推進会議を通じた研修により、職員相互の研鑽に努めました。

ウ 地区別計画の進行状況把握

地区担当職員が把握している地区の進行状況や取組みを進めるための知見を他の職員と共有するため、関係課を横断する「地域福祉推進会議」を設置し、情報の共有を図りました。

エ 助成事業の提供と活用

地域福祉活動の推進を支援するために助成金の交付を行ってきましたが、地区社協の裁量や主体性を重視し、町会単位の活動を誘導するため、より簡易で使いやすい事業に見直しました。具体的には、現行の12事業を、地区活動を大枠で示した6事業に組み替えて、事業費の2分の1の補助率を廃止し、上限額を設けて10割を配当することにしました。さらに、住民が主体的に取り組む、地区内の子どもから高齢者までの生活支援活動を対象にした新たな支援事業を設けました。

(2) 市の役割

ア 施策の総合的な推進

市では平成26年度から35地区に地域づくりセンターを開設し、地区公民館、地区福祉ひろばと一体となった地域づくりセンター体制のもと、社会福祉協議会や、大学、NPOなどと連携しながら、地区の特徴や課題に対する住民主体の活動を支援してきました。

特に地区福祉ひろばは、住み慣れた地域において、ともに支え合う地域社会の実現に向け、住民参加による地域住民の生きがい・健康・福祉づくりを進めるための地域福祉の拠点であり、住民の触れ合いの場、地域福祉の担い手づくり、ボランティア育成支援などを進めてきましたが、ここ数年は、利用者や担い手の高齢化などにより、ひろば利用者は減少傾向にあります。今後も地域福祉の拠点として、利用者の拡大、担い手の育成、福祉ひろばだけでなく町内公民館など身近な場での事業展開などを進める必要があります。

また、地域における災害時の避難支援や日頃の見守りをより実効性のあるものとするため、避難行動要支援者名簿に関する条例を制定し、個人情報外部提供に対する拒否の意思表示がない限り、平常時から地域の避難支援関係者に名簿情報を提供することとしました。今後は、庁内関係課及び社会福祉協議会等と連携し、地区の実情に

応じた見守り・避難支援体制づくりを支援していく必要があります。

市民満足度調査によると、地域活動・ボランティア活動に参加する市民が増え、地域住民による支え合いが行われていると感じる市民も増加していますが、市民意識調査では、地域での支え合い活動の促進に力を入れるべきと感じている市民が多いことから、引き続き、地域福祉の推進が求められています。

《市民満足度調査》	H28 ⇒ H30
「地域づくり活動が活発に行われている」	2.91 ⇒ 2.94 (増)
「地域で行われている活動やボランティア活動に参加している」	2.02 ⇒ 2.06 (増)
「地域住民による支え合いが行われている」	2.78 ⇒ 2.82 (増)
「地域の人と積極的に関わっている」	2.26 ⇒ 2.25 (減)
《市民意識調査》	
松本市で生活する中で改善が必要と感じている取組みとして回答が3番目に多かったものが「支援が必要な人々も暮らし続けられる環境整備」(42.3%)	
地域づくり分野でさらに力を入れるべき取組みとして回答が2番目に多かったものが「地域での支え合い活動の促進」(50.4%)	

#### イ 地区関係職員人材育成、市社協地区担当職員の人材育成支援

地域福祉(福祉課題を通じた地域づくり)を進めるために、市の関係課職員だけでなく、市社協職員も含めた職員研修を実施し、資質向上や連携強化を進めてきました。今後も、地域づくりに関係する職員の意識啓発・資質向上のため、職員研修などの実施に取り組む必要があります。

#### ウ 推進体制の基盤づくり

第2次松本市地域づくり実行計画(平成29年度～令和3年度)に基づき、地区課題の整理や地区支援策の検討等を行う、「地区支援企画会議」を全地区で定期的で開催してきました。この会議にも市社協職員が加わり、連携体制を促進しました。

また、地域課題の解決に向けた住民の話し合いの場づくりを促進するため、各地区の現況データ等を整理した「地区診断書」を全地区で作成しました。今後も、地域課題の解決に向け、地区支援企画会議の開催などにより部局横断で、庁内調整や住民の主体形成を支援していきます。

他にも地域包括ケアシステムの構築を推進するため、全ての地区で医療・介護の関係者を交えた地域ケア会議を開催し、地域課題、個別課題等についての検討を行ってきました。今後は、ケアの対象を高齢者に限定することなく全世代・全対象に広げていくとともに会議で出された地域課題、特に地域だけでは解決できない全市的な課題について、解決の手法を明確にしていく必要があります。

#### エ 企業・NPO等との連携、関係機関の連携強化のための調整

この間、地域福祉活動推進事業交付金による任意団体の地域福祉活動の推進支援や地域づくりインターンシップ事業などにより関係機関等との連携強化に取り組んできました。

地域福祉活動推進事業交付金は、住民主体の支え合い活動を進めるにあたって、地区や町会の役員に負担が集中することなく、地区や町会の枠などに捕らわれない任意の団体など、新たな担い手の育成や支援を目的とし平成 30 年度に創設しました。この制度の活用により、身近な地域における居場所づくりや外出のきっかけづくりが進み、新たな担い手育成などにも一定の効果がありました。

また、地域づくりインターンシップ戦略事業は、若者の発想、大学で学んだ知識を活かした事業の実施などにより地域の活性化に寄与しています。

令和元年度交付実績	健康づくり・居場所づくり事業	49 件
	外出支援事業	5 件
	家事支援事業	4 件

#### 4 総括

今後更に、少子高齢化人口減少社会が進み、高齢者世帯、単身世帯、高齢世代の増加と現役世代の減少など人々の暮らしや社会構造の変化を踏まえ、住民がさまざまな地域課題を抱えながらも、住み慣れた地域で自分らしく暮らしていかれるまちづくりが必要となってきます。

そのためには、これまで地域包括ケアシステムで進めてきたケアの対象を高齢者に限定せず、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、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、人と地域資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながる地域共生社会の実現に向けた取組みを進めていく必要があります。

## 第4期計画策定における基本的な考え方（案）

- 1 「地区福祉ひろば」は松本市が独自に設置した「地域福祉の拠点」であり、実際、福祉ひろばを拠点にして、住民による、主体的で多様な福祉活動が数多く生まれ、各町会単位での活動（町会福祉）も広がった。
- 2 一方でこの間、市が住民による福祉活動を支援するために策定してきた「松本市地域福祉計画」など、「自助」「互助」の領域に言及する行政計画は、住民に対して「市が策定した計画に沿って、何かをしなくてはいけない」という印象を与えることがあった。
- 3 また、第3期計画期間中に大きな行政課題となった「地域包括ケアシステムの構築」は、①専門職の連携による在宅医療・介護サービス、②向こう三軒両隣のような地域の助け合い、の2つに分けることができるが、松本市民にとっては②の印象が強く、「本来、行政が責任を持つべき高齢者の暮らしの保障（「共助」「公助」の領域）を、住民に押し付けている」と受け取る市民が多かった。
- 4 もともと「地域包括ケアシステム」とは、「生産年齢人口の減少と、高齢者人口の増加が同時に起こることによる、医療・介護サービスの需給ギャップにどう対応するか」を表した概念であるが、主要な“ケアの対象”であり、“地域の担い手”でもある団塊の世代は、人口増加の波に乗った経済成長をベースに、医療・介護サービスの充実を図ってきた世代であり、今後は人口減少により医療・介護サービスが減退するという日本の将来像をイメージしにくい可能性がある。
- 5 今回改正された社会福祉法によって求められる新たな地域福祉、すなわち「我が事・丸ごと地域共生社会」とは、地域包括ケアシステムにおける“ケアの対象”を、高齢者から全世代・全対象に広げることであり、同時に「支え手・受け手」という関係を超えて、誰もが、時と場合によって支えたり支えられたりする「ごちゃまぜ社会」でもある。
- 6 すでに地域においては、子供や障害など、対象を高齢者に限定しない多様な福祉活動が行われているが、行政が「地域福祉の範囲を拡大する」という計画書を策定することは、住民にさらなる負担感を与える恐れがある。それを防ぐには、①高齢者はもちろん、障害、貧困といった、住民同士では手がつけにくい分野に対して、行政等が専門的な対応を取っていると伝えること、②地域住民による既存の活動が、それらを補う大切な役割を果たしていると伝えること、の2つが重要である。
- 7 したがって今回策定する第4期松本市地域福祉計画では、今後の日本で起こる地域課題の根幹が「人口減少」という避けられない現実であることを念頭に、「地域福祉活動は、行政等の専門対応でカバーしきれない部分を補ってもらえる大切な役割である」という、いわば「逆補完性原理」に沿った構成としたい。