

平成24年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金  
社会福祉推進事業

社会福祉法に基づく  
地域福祉計画の策定・実施・評価における  
課題に関する調査研究事業

報 告 書



一般社団法人  
全国介護者支援協議会

平成25年3月



**社会福祉法に基づく  
地域福祉計画の策定・実施・評価における  
課題に関する調査研究事業**

**報 告 書**

# 目 次

目次 .....	ii
<b>第1部 概要</b> .....	v
平成24年度 社会福祉法に基づく地域福祉計画の策定・実施・評価における課題に関する調査研究事業 .....	vi
<b>第2部 本編</b> .....	1
<b>第1章 事業実施概要</b> .....	3
1. 事業の背景と目的 .....	3
2. 事業の実施体制 .....	4
(1) 調査検討委員会の設置と開催日程 .....	4
3. 事業の内容 .....	5
(1) アンケート調査の実施概要 .....	5
(2) ヒアリング調査の実施概要 .....	8
<b>第2章 調査の結果</b> .....	9
<b>I. 市区町村地域福祉計画担当部署向けアンケート調査結果</b> .....	9
1. アンケート回収状況 .....	10
2. アンケート調査項目 .....	12
3. 被災地に対する追加調査項目 .....	92
<b>II. 都道府県地域福祉支援計画担当部署向けアンケート調査結果</b> .....	105
1. アンケート回収状況 .....	105
2. アンケート調査項目 .....	106
<b>III. ヒアリング調査結果</b> .....	158
1. ヒアリング調査概要 .....	158
2. ヒアリング調査結果 .....	159
(1) 都道府県自治体ヒアリング調査 .....	159
(2) 特別行政区・政令市ヒアリング調査 .....	166
(3) 市町村ヒアリング調査 .....	177
(4) グループヒアリング .....	203

<b>第3章 調査の総括と提言</b> .....	214
<b>I. アンケート調査結果のまとめ</b> .....	214
1. 地域福祉計画調査の結果 .....	214
2. 地域福祉支援計画調査の結果 .....	220
<b>II. 調査結果からの提言</b> .....	225
<b>執筆者一覧</b> .....	232
<b>第3部 参考資料</b> .....	233
地域福祉担当部署向けアンケート調査票 .....	235
岩手県・宮城県・福島県内各自治体向けアンケート調査票《別紙》 .....	255
地域福祉支援計画担当部署向けアンケート調査票 .....	259



# 第 1 部

# 概 要

# 平成 24 年度 社会福祉法に基づく地域福祉計画の 策定・実施・評価における課題に関する調査研究事業 (事業サマリ)

## ●本調査研究の社会的背景と事業の目的

平成 12 年に制定された「社会福祉法」に地方自治体の主体的取組として地域福祉計画の策定が規定されているが、厚生労働省が平成 23 年に行なった地方自治体の地域福祉計画策定状況調査、および昨年度、弊会が行なった平成 23 年度厚生労働省社会福祉推進事業「東日本大震災における高齢者・障害者などに対する支援のあり方に関する調査」では、約 3 割の自治体でまだ地域福祉計画の策定がなされていないとの結果が出ている。さらに、町村などの小規模な自治体においては、半数を超える自治体で地域福祉計画の策定を行っていないとの結果もでてい

る。加えて、厚生労働省調査および弊会調査において、地域福祉計画未策定の理由として、人材およびノウハウの不足を挙げる地方自治体が多いことも判明している。

本調査では、都道府県および市区町村に対して、地域福祉計画の策定状況をあらためて調査するとともに、その他の社会福祉計画（老人福祉計画・介護保険事業計画など）との関係についても自治体の現状把握を行なう。

また、地域福祉支援計画についても、市町村地域福祉計画との関係だけでなく、具体的な策定・実施・評価の実態や、支援内容、その他個別の社会福祉計画との関係などについても、都道府県の実態把握を行なう。

本調査では、上記の調査を通じて、地域福祉計画に関する実践的な課題をより明確にするとともに、課題解決を含めた地域福祉計画の策定・実施・評価のための提言を行なう。

## ●本調査研究の事業実施概要

本調査研究事業では、事業の実施に際し、学識経験者 5 名の委員とオブザーバー 3 名から構成される検討委員会を設置し事業方針、調査、分析結果の考察などについて検討を行なった。

### 〈調査検討委員会〉

委員長	武川 正吾	東京大学 人文社会系研究科 教授
副委員長	和気 康太	明治学院大学 社会学部社会福祉学科 教授
委員	木下 聖	埼玉県立大学 社会福祉学科 准教授
委員	榊原 美樹	日本福祉大学 地域ケア研究推進センター 研究員
委員	菱沼 幹男	日本社会事業大学 社会福祉学部 専任講師

### 〈オブザーバー〉

中島 修	厚生労働省 社会・援護局地域福祉課 専門官
佐甲 学	全国社会福祉協議会 地域福祉部 副部長
相澤 京美	(株) コモン計画研究所 所長



検討委員会は、平成24年11月から平成25年3月までの調査期間中、計5回の検討委員会を開催、その中で事業方針、調査、分析結果の考察などについて検討を行なうとともに、自治体地域福祉担当部署および地域福祉支援計画担当部署に対する調査票の設計、ヒアリング対象自治体の選定およびヒアリングの実施、調査研究報告書における提言の作成を行なった。

本調査研究事業では、全国の市区町村自治体の地域福祉計画担当部署、および47都道府県庁の地域福祉支援計画担当部署を対象にアンケート調査を実施するとともに、東日本大震災で大きな被害を受けた岩手県、宮城県、福島県内の各自治体に対して、復興状況や東日本大震災が地域福祉に与える影響などについて別紙にて追加アンケート調査を行なった。

また、地域福祉計画の策定について先進的な試みを行なっている市区町村自治体、および県下全ての市区町村が地域福祉計画を策定している都道府県自治体を選びヒアリング調査を実施した。

ヒアリング調査に際しては、地域福祉計画と両輪の関係にある地域福祉活動計画の策定状況を把握する必要性から同地の社会福祉協議会も一緒にヒアリング調査を実施した。

#### 【ヒアリング対象自治体および社会福祉協議会一覧】

都道府県	自治体	社会福祉協議会
北海道	南富良野町	南富良野町社会福祉協議会
宮城県	仙台市	仙台市社会福祉協議会
山形県	鶴岡市	鶴岡市社会福祉協議会
東京都	豊島区	—
	調布市	調布市社会福祉協議会
静岡県	静岡県	静岡県社会福祉協議会
	浜松市	浜松市社会福祉協議会
	長泉町	長泉町社会福祉協議会
大阪府	豊中市	豊中市社会福祉協議会
兵庫県	宝塚市	宝塚市社会福祉協議会
熊本県	熊本県	熊本県社会福祉協議会
	大津町	大津町社会福祉協議会

ヒアリング方法として個別面接法および集団面接法（グループインタビュー法）を用い、聞き取りは半構造化面接法で行ない、調査作業部会の委員と全介協職員とで実施した。

なお、ヒアリング調査では都内に用意した調査会場に各自治体および社会福祉協議会を招集し、午前に個別ヒアリング、午後に当日参加した全ての自治体、社会福祉協議会、検討委員が参加してのグループヒアリングを実施した。

## ●主な調査結果

本調査の結果、地域福祉計画の策定については、市区での策定率が約8割、町村では4割となっており、市区と比較して町村での策定率が大きく下回っている。なお、町の策定率は約4割、村の策定率は約2割となっている。

なお、地域福祉計画未策定の理由については、人材・人員不足、財源不足、既存計画での地域福祉の推進などが理由としてあげられている一方、村については既存の計画で地域福祉の推進が図られている、策定する必要性を感じないなどとする意見が多いことに特徴がみられる。

反対に、地域福祉計画の策定理由については、社会福祉法での規定を理由とする自治体が約9割と最も多くなっている。

自治体における地域福祉計画の策定体制については、大多数の自治体で検討委員会の設置が行なわれているが、少数ながら住民合議体のみを設置して策定している自治体も見られた。なお、策定委員会メンバーについては、民生委員、社会福祉協議会関係者などの既存の福祉関連組織の代表者や関係者の参加、学識経験者の参加割合が高く、とりわけ村では、行政担当者の参加が多いという特徴が顕著である。

地域福祉計画の策定形態については、約7割が地域福祉計画単独での策定し、社会福祉協議会の地域福祉活動計画との合本は約2割にとどまっている。

市区町村別でみると、東京23区は他の行政計画と合本が約6割と高くなっている。

他の計画と地域福祉計画の連携については、老人福祉計画・介護保険事業計画、障害者計画・障害福祉計画との連携は8割強が連携できていると回答している。一方で、子ども家庭関連の計画である児童育成計画や次世代育成支援行動計画については、高齢や障がいの計画に比べると連携できているとの回答は7割台とやや低くなっている。

地域福祉計画の策定における各種の取り組みについては、ニーズ把握や福祉課題の把握として関連団体や住民に対するアンケートやヒアリングの実施、住民参加としてパブリックコメントや住民を対象とした集会の開催、策定過程の公開としてホームページ上での情報公開などに取り組んでいる自治体が多く見られた。

地域福祉計画の計画目標の設定については、半数以上が質的目標のみ設定しており、量的目標設定については殆ど行なわれていない。

また、地域福祉計画の進行管理・評価については、6割以上の自治体が策定した計画の評価に取り組んでいることがわかった。

地域福祉計画策定に際しての都道府県からの支援については、約6割の自治体は何らかの支援があったと回答している。具体的な支援内容については、市町村担当者を対象とした説明会や研修会など、国の地域福祉関連施策の動向や全国の先進的な福祉自治体の取り組み状況などの情報提供に関する支援の割合が高くなっている。

地域福祉支援計画の策定については、約8割の自治体が地域福祉支援計画を策定している。計画の策定理由については、8割強が「社会福祉法で規定されているから」と回答している。一方、約2割の計画未策定自治体については、未策定理由について「既存の福祉計画・ガイドラインなどによって十分に地域福祉の推進が図られている」「計画を策定する必要性を特に感じない」などの回答が多数を占めている。

計画の策定体制については、7割の自治体で検討委員会や事務局の設置が行なわれているが、市区町村と比較して設置の割合は低くなっている。

なお、策定委員会構成員については、学識経験者や社会福祉協議会関係者、高齢者福祉関係者などの有識者が多数を占めている。

地域福祉支援計画と他計画との関係については、8割の自治体が地域福祉支援計画単独で策定している。また、社会福祉協議会の地域福祉活動推進計画との関係については、6割強の自治体が連携できていると回答しているが、地域福祉計画調査と比較した場合、連携の度合い低くなっている。

計画策定に際しての各種の取り組みについては地域副詞計画調査同様に、ニーズ把握やアンケート調査、パブリックコメントなどが多く行なわれている。

計画目標の設定については、市区町村とは異なり8割の自治体が量的目標を設定していると回答している。

また、計画の進行管理・評価については、8割の自治体が行なっており、評価の内容としては、目標値の達成率や経年的数値変化の把握などが行なわれている。

最新の地域福祉支援計画で取り組んでいる施策については、「権利擁護・成年後見制度の推進」「共助・支え合いのシステムの形成・支援」「災害時要援護者支援対策」などの回答が多くなっている。

市区町村に対する支援では、半数の自治体で策定体制支援に関する相談支援が行なわれている。またガイドラインの策定状況については、4割強の自治体がガイドラインを作成していると回答しているが、1割の自治体は作成したが現時では使用していないと回答している。

なお、自治体内の市区町村の地域福祉計画策定状況把握については、半数の自治体が把握していると回答している。

## ●提言

### ①計画の主体

社会福祉法第107条に規定される地域福祉計画の主体は、あくまでも市区町村（行政）である。ただし、地域福祉計画は行政計画であると同時に、「地域住民」が参加して策定・実施・評価される計画であるので、社会計画（Social Planning）としての側面も有する。しかしながら、市区町村の、いわゆる庁内組織をみると、専門の部課が設置されていない、地域福祉を統轄する部署でないなど現状、理念とは異なったものになっている。

これらは「地域福祉」という概念それ自体が曖昧であり、行政の文脈（context）のなかでは理解されにくいところがあるためであるが、行政が地域福祉を積極的に推進していくためにはこうした行政組織自体を変えていく必要がある。

また、地域福祉の主要な構成団体である、社社や民生委員・児童委員協議会、各種施設協議会などだけでなく、福祉NPO、ボランティア団体、住民団体（町内会/自治会など）など、多種多様な機関・施設・団体が、いま地域福祉に関わるようになってきている。地域福祉計画の主体についても従来の社社や民生委員・児童委員協議会だけでなく、様々な団体が参加する「地域福祉協議会」（仮称）のような連合体（Coalition）となって取り組むのが、より効果的・効率的かつ公正であると考えられる。

### ②計画の対象

従来の高齢者、障がい者、児童、貧困者などへの援助・支援は、対象者ごとに法制化され、様々なサービスがすでに施策化されている。

しかし、その一方で今日の福祉課題は、例えば外国人、ひきこもり、ホームレスなど上記の法律の対象（者）を超えたところで惹起している点に、その深刻さがある、これらの問題は、地域社会で生活している我々が普段気づかない（気づきにくい）、地域に潜在化しているニーズ（“目に見えない（見えにくい）”ニーズ）である。

これまでの地域福祉（論）は、高齢者を中心とした福祉サービス供給システム（論）に焦点をあて施策化（理論化）される傾向があった。しかしながら、上記の社会環境の変化は、地域福祉（論）にもあらためて生活困窮者対策への積極的な取り組みを喚起している。より具体的にいえば、生活困窮者（=複合的なニーズを有していることが多い）への経済的支援（=生活保護費の支給や生活福祉資金の貸与など）を通して把握したニーズを、地域における総合相談体制へと結びつけ、彼らが地域において自立した生活ができるように支援したり、それが可能となるように、彼らの生活環境自体を変えたりすることである。これからの地域福祉は、このような支援活動にも積極的にコミットしていくべきであろう。

### ③計画の方法

地域福祉計画もまた計画である以上、PDCA（Plan-Do-Check-Action: 企画—実施—確認—改善）のサイクルで、計画の過程が構成される点は、他の福祉系の計画や、行政計画と変わりはない。しかしながら、地域福祉計画の場合、既述のように純粋な行政計画ではなく、社会計画として

の側面もあるため、他の計画とは異なる特徴が存在している。

この特徴として住民参加が代表的であり、計画策定に際しても公募委員や住民懇談会などが行なわれている。しかし、住民の合意形成の手法などが明確化されておらず、地域化についても、小地域からのボトムアップではなくトップダウン形式が一般的であることから、計画の総合化や地域化の方法を開発していくことがこれから重要になるであろう。

また、計画の進行管理と評価についても地域福祉計画は、福祉系の3計画のように、サービス目標値を明示することが難しいところがあり、結果として「社会指標」を用いた数量化が進んでいない。そのため、ベンチマーク方式などを用いての進行管理や評価（evaluation）の手法を研究・開発（R&D:Research & Development）していくことも、これからの課題である。

#### ④計画の関係

地域福祉とは、これまで地域福祉が伝統的に取り組んできた社協と共同募金と民生委員に加え、福祉教育やボランティア活動などが地域福祉に在宅福祉サービスや、保健・医療なども含めた在宅ケアサービスなどのサービス供給システムが付加されたものである。

こうした地域福祉の3相（“3つの顔”）の意味内容は、そのまま地域福祉計画にもあてはまる。すなわち、社会福祉法第107条に規定される地域福祉計画と、それに福祉系の3計画および保健系の計画（「健康日本21」など）を加えた地域福祉計画、さらに関連する環境やまちづくりなどの計画も含めた、地域福祉計画の3つである。このように地域福祉計画にも3つの意味内容があるが、地域福祉を総合的に推進していくならば、計画の内容などを相互に調整し、関連を強化していくことは重要である。なお、必要に応じて、そのための行政組織（計画調整課など）を庁内に設けることも検討に値すると考えられる。

なお、地域福祉の推進には民間団体の果たす役割も大きい。その意味では、現時点で社協の果たす役割は大きいですが、社協が策定する「地域福祉活動計画」の策定率は必ずしも高くなく、かつ形式化している面もないとはいえない。したがって、市区町村としては、当該地域の社協が計画を策定していない時はそれを側面的に支援し、さらにできれば計画期間を調整する、計画相互の役割分担を明確にする、などの工夫をして、両者の計画を協働で推進していく体制（システム）を構築することが必要である。

#### ⑤計画の人材

古くから“福祉はひとり”といわれている。地域福祉もまたそれは同様であり、地域福祉の担い手をいかに養成・育成し、定着化させるかが、地域福祉を推進するために必要となる。

地域福祉計画の場合、計画の策定主体は市区町村（行政）、あるいはその中に設置される計画策定委員会であるが、より具体的には事務局の機能を果たす職員たちが、特に計画の策定では重要な役割を果たすことになる。彼らは、あくまでも当該自治体の職員であるが、その機能は「計画者（プランナー）」であり、その機能を要約すれば、（1）調査力（Research Ability）：①情報収集力、②調査企画・実施力、③データ分析力、（2）企画力（Planning Ability）：④構想力、⑤計画力、⑥実行力、⑦調整力、⑧開発力、（3）コミュニケーション力：⑨情報発信力、⑩交渉力、という10の機能になるのではないと思われる。なお、計画者は、基本的には庁内にいるテクノクラート型の職員ということになるが、計画の一連の過程では庁外で日常的に地域住民と接し、彼らのニーズをよく知るストリートレベル型職員の役割も、計画への職員参加という意味でも重要になる。換言すれば、両者が協働することによって、計画の内容も充実し、その実行性も高まっていくのである。

また、近年、地域の個別支援および地域支援を担う専門職として注目されている「地域福祉コーディネーター」の導入・配置については、前向きに検討してもよいのではないと思われる。