

## Ⅲ. ヒアリング調査結果

### 1. ヒアリング調査概要

#### ①ヒアリング対象

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ている。

#### ②ヒアリング方法

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、社協、検討委員が参加してのグループヒアリングを実施した。

ヒアリング調査手法として個別ヒアリングでは個別面接法を用い、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ヒアリング調査を実施した。

また、グループヒアリングでは集団面接法（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ヒアリング調査を実施した。

#### ③ヒアリング調査期間

第一次調査：平成 25 年 1 月 21 日

第二次調査：平成 25 年 1 月 29 日

第三次調査：平成 25 年 2 月 19 日

#### ④個別ヒアリング調査項目

各自治体（社協）の地域特性および福祉特性、地域福祉計画（地域福祉活動計画）の策定（改定）状況、計画策定に際しての留意点、地域福祉計画推進のための重点項目などについてヒアリング調査を実施した。

- 自治体（社協）の地域特性および、福祉特性
- 自治体（社協）の地域福祉計画策定回数
- 自治体（社協）の地域福祉計画策定に際しての留意点
- 自治体（社協）の地域福祉計画策定に際しての支援
- 自治体（社協）の地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係
- 自治体（社協）の地域福祉計画の進行管理・評価における留意点
- 地域福祉計画と大震災との関係について など

#### ⑤グループヒアリング調査項目

上記個別ヒアリングでの調査項目に加え、当日ヒアリングに参加した各調査委員、自治体、社協からの質問にもとづいてヒアリング調査を実施した。

- 自治体（社協）の地域特性および、福祉特性
- 自治体（社協）の地域福祉（活動）計画策定回数
- 自治体（社協）の地域福祉（活動）計画策定に際しての留意点
- 自治体（社協）の地域福祉（活動）計画策定に際しての支援
- 自治体（社協）の地域福祉（活動）計画と他の福祉計画、行政計画との関係
- 自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の進行管理・評価における留意点 など

## 2. ヒアリング調査結果

### (1) 都道府県自治体ヒアリング調査

#### 【1. 静岡県県庁】

##### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

静岡県は、人口約370万人、東西に長い地勢の自治体である。合併により75市町から35市町になった。また、2つの政令市を有している。

健康寿命が長く（男性は全国で2位、女性は全国で1位）、入院率や国民医療費の額は低い。また、人口の高齢化（24.1%：2011年）にともない、人口の約10%が65歳以上の独り暮らし高齢者であるため、孤立の防止が課題となっている。工業を産業とする地域が多く、外国人の居住が多い。総じて、地域福祉の担い手が不足していることが課題となっている。

##### ◆自治体（社協）の地域福祉支援（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

地域福祉支援計画は、1989（平成1）年、県独自に「地域福祉推進計画」を策定した。そして、これにもとづいて全市町が「地域福祉計画」を策定した。この推進計画は、県の総合計画にもとづき策定された。計画期間が定められていないため、その改定はなされなかった。地域福祉支援計画が法定化されてからは、現在の計画が2期目となる。第1期は2006（平成18）年からの5年間で、これに続いて今期の計画（5年間）が策定されている。

一方、地域福祉活動計画は現在第3期であり、2010（平成22）年からの5年計画となっている。

##### ◆自治体が最初に地域福祉支援計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援

地域福祉支援計画の策定について、第1期計画の策定は、2003（平成15）年に部内にワーキンググループを立ち上げた。そこでの議論をもとに、2004（平成16）年に現場で活動する人を中心に各団体の代表者で構成する策定委員会を立ち上げ、約2年間かけて地域福祉支援計画を策定した。

地域福祉活動計画の策定について、プロセスを重視して策定した。しかし、その内容は、地域福祉の理念や理想を掲げたものであり、より具体化したものを計画の中に示すことが必要だったと当時を振り返ることができる。

##### ◆自治体の直近の地域福祉支援計画作成に際しての留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

計画の策定において県は、健康福祉センター（県の出先機関）と協力し、5つのブロックで、市町と市町社協を対象とした会議を複数回開催した。そして、2010（平成22）年には、市町行政、社協、地域福祉の実践者に計画案を示す地域懇談会を5地区で行なった。ここでは、あらかじめ策定されている計画案を示して、参加者の意見を聞いた。なお、ブロック会議は計画策定後も継続しており、報告と情報共有の場となっている。庁内での計画策定の事務局は地域福祉課である。

また、地域福祉計画が各個別の制度を横断するため、各関係課長により「策定推進本部」を設置し、その下で作業部会が計画案の検討をしているという状況であった。

社協においては、職員による作業部会で2期目の計画を評価し、部課長の策定会議、福祉関係者などによる企画調整委員会（策定委員会）での決定という形で策定を進めている。他にはブロック会議や意見交換、パブリックコメントの募集を行なうとともに、通常の業務など同様に理事会も諮っている。

#### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉支援（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

地域福祉支援計画においては、第1期に引き続き、地域力・人間力・福祉力を柱としている。今回はそれに加えて、自殺対策などを新たに計画に入れた。市町の参考になるように、先進的な活動事例を計画にて紹介した。

地域福祉活動計画に関しては、第1次・第2次の計画が理念・理想を掲げ、総花的であったため、3次計画では具体的に目に見えるような形にすることを意識した。また、今期の計画では、数値目標を定めており、3年で検証することになっている。

#### ◆自治体における地域福祉支援計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

地域福祉支援計画は、対象者を横断する計画であり、高齢者、児童、障がい者の計画と連携している。また、計画案を策定後、各課の計画担当にそれを示し、各課の計画と整合性が取れるよう、調整・修正を行なった。

#### ◆自治体における地域福祉支援計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

「共生」という基本理念は共通している。情報交換や共有目的で、行政と社協が同じ委員会の委員に入っている。そして、両者は車の両輪のような関係を持っている。

#### ◆自治体の地域福祉支援計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

庁内で、推進本部を立ち上げ、数値目標の達成状況などを聞き取り調査している。また、数値目標をあげるものの、それぞれの自治体の活動になるよう、自治体に任せている。

社協においては、計画にもとづく事業計画と事業報告を公表している。また、数値目標の達成度などは、企画調査委員会を設定後も継続している。

**◆地域福祉支援（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目**

県としては、計画の策定にあたって、現場や実践者の意見が重要と考えている。そのため、先駆的な取り組みを紹介したり、市町や団体との連携と情報交換が重要だと考えている。

県社協では、計画の一連のプロセスを重視することが重要と考えている。

**◆地域福祉支援（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目**

県としては、県社協との連携と、市町・市町社協への情報提供が重要と考えている。

県社協は、県との連携や、社協 PR 活動を重要と考えている。このため、最近では、異業種間との協力関係をとりはじめた。

**◆自治体（社協）が地域福祉（活動）計画を策定する際に参考とした、他自治体（社協）の有無および理由**

情報は集めたが、特に参考にしたところはない。

**◆東日本大震災以降の、自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の具体的な施策に対する影響**

地域福祉支援計画には、もともと東海地震を想定した災害対応が計画のなかに入っていた。地震の被害想定などを踏まえて、改定していくことになる。

県社協では、災害ボランティアセンターの開設に加えて、民生委員との連携や施設の役割を明らかにすることが重要と考えている。昨年、市町社協会長と連名で、県に対して災害時の社協の取り組みに関する決意表明をした。計画についても、中間見直しにおいて、災害時要援護者支援を強化する予定でいる。

**◆市町村地域福祉計画策定ガイドラインの作成回数、期間など**

2002（平成14）年4月に国から出された策定についての指針を受けて、2003（平成15）年1月に策定・通知した。これ以降、改定や再作成を行っていない。また、ガイドラインの期間は定めていない。

**◆最初のガイドライン作成の留意点や工夫**

法定化前（1990（平成2）年頃）に策定している、市町の地域福祉計画との関係の整理、留意点をガイドラインに盛り込んだ。そして、ユニバーサルデザイン、防災対策、健康長寿などの視点を含めよう、市町に示した。また、Q&A形式で掲載し、法定化以前に地域福祉計画を策定している場合でも、107条の趣旨に合わない場合には地域福祉計画を新たに策定していくことが必要と示した。

#### ◆市町村（社協）の地域福祉（活動）計画の策定状況の把握方法

2011（平成23）年3月に静岡県内全市町で地域福祉計画が策定済みとなった。県では、こうした策定状況を、毎年ブロック会議で策定状況を一覧にして示している。

県社協においては、活動実態調査で市町社協の策定状況を把握している。策定状況は、すべての市町社協で、一度は策定したことがあるという段階になった。

#### ◆地域福祉（活動）計画の策定支援および、地域福祉推進のための支援

現在、計画策定に対する県からの財政的な支援は行っていない。以前（2001年～2006年）は、地域福祉計画の策定に関する勉強会や講演会などに対して、費用の1/2、300万円を上限として補助金を出していた。現在は、ブロック会議において支援を行なっている。

## 【2. 熊本県県庁】

### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

熊本県には45の市町村があり、最も大きな市は熊本市の人口約73万人であり、人口の一極集中が著しい。

産業は第1次産業の比率が最も高く、次が第3次産業となっている。

都市部では子育てや孤立死などが問題となっている一方、農村部では過疎化や高齢化の問題があり若者が流出してコミュニティの維持が難しくなっており、高齢者の生活をどう支えていくかが課題である。

介護保険事業を行なっている社協が多いが、過疎地では介護保険事業から撤退するところもあり、自治体によっては他の社会福祉法人の力を活用しようとしている。

### ◆自治体（社協）の地域福祉支援（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

平成12年の社会福祉法における地域福祉計画法制度化を受けて、平成14年9月にガイドラインを策定し、市町村計画策定のための研修やトップセミナーを開催してきた。

県は平成16年3月に第1期地域福祉支援計画を7か年計画として策定した。

計画期間は県の総合計画の終期に合わせて設定した。平成18年には中間見直しを行ない、平成23年3月には第2期地域福祉支援計画を5か年計画として策定した。

### ◆自治体が最初に地域福祉支援計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援

第1期県計画の策定にあたっては、わかりやすくするために図、イラストなどを多く使用した。また住民へのアンケート調査や社協など関係団体との意見交換を行ない、それらの意見を取り入れて計画策定を行なった。

その上で、縦割りの福祉制度の隙間を埋める計画として、1地域の縁がわづくり（居場所）、2地域の結びづくり（絆）、3地域のちからおこし（起業化）を重点施策として取り組んだ。

第1期計画の担当部署は、福祉のまちづくり課であり、担当者は1人であった。

### ◆自治体の直近の地域福祉支援計画作成に際しての留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

第2期県計画は第1期県計画を発展させるという位置づけで策定し、「地域のちからおこし」を「地域の支事（しごと）おこし」に発展させた。

第2期計画の担当部署は健康福祉政策課福祉のまちづくり室であり、担当者は1人であったが、上司に第1期計画を担当した職員がいたことから継続性を持って策定を行なうことができた。

### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉支援（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

第2期計画は第1期計画を発展させるという位置づけで策定し、「地域の支事（しごと）おこし」を加えた。これは高齢者や障がい者が地域住民と支え合いながら、地域の特性を活かしたものづくりや雇用創出など、ビジネスの視点をもって地域福祉を進めていく取り組みである。

#### ◆自治体における地域福祉支援計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

県の主要な計画である保健医療計画、健康増進計画などと連携を図りながら推進している。

#### ◆自治体における地域福祉支援計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

熊本県社協では地域福祉活動計画の策定はしていないが、総合計画を策定しており13年目になる。平成12年に第1期、平成17年に第2期、平成22年に第3期の総合計画を策定してきた。

県と県社協の計画を一緒にするという考えはないが、普段から意見交換を行っており、計画策定にあたっては、お互いに考えをすりあわせながら内容的に整合性を図っている。

また、県内10ブロックで地域福祉に係る情報交換会を年1回開催し、福祉のまちづくり室、市町村の地域福祉担当課、市町村社協、県の出先機関の地域福祉担当課、県社協の職員が話し合う場を設けている。

#### ◆自治体の地域福祉支援計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

地域福祉支援計画の策定や進行管理は県地域福祉推進委員会に諮っている。

委員は2年任期、12名で構成され、民生委員児童委員協議会、県ボランティア連絡協議会、福祉活動実践者、学識経験者、福祉関係者（県社協、市町村社協、社会福祉士会など）、市町村（福祉課）などが委員となっている。

第2期県地域福祉支援計画策定の時は年4回開催され、進行管理の期間中は年に1回開催している。委員会には委員からの質問などに対応するため、関係各課の職員が出席している。評価に関しては、目標となる数字がないと自己満足に陥る可能性があるため、数値目標を設置している。数値目標に追われるのではなく、新たな地域課題に柔軟に対応することが重要である。

県社協の総合計画は組織内で検討して進行管理を行なっている。

#### ◆地域福祉支援（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目

県民や行政職員にわかりやすくするため、図、イラストなどを多く使用している。また記載された事項のモデルとして県内県外の事例紹介もしている。

県社協では、県社協総合計画において、市町村社協に対して地域福祉活動計画の策定支援を継続的に行なっていくことを示している。

### ◆地域福祉支援（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目

施策を達成するためには、県、市町村、県社協、市町村社協における共通理解が大切である。県の考えを理解してもらうよう、常々情報発信を行なっている。具体例としては、県では地域福祉トップセミナーを毎年開催し、地域課題について市町村長や社協の事務局長などに伝えている。また、県社協に委託して民生委員や県民を対象に地域福祉推進フォーラムを開催している。

### ◆東日本大震災などの大規模災害以降の地域福祉支援（活動）計画のあり方

震災後、日頃からの絆づくりが大切ということをもみんなが意識するようになったため、「地域の縁がわ」や「地域の結びづくり」に地域住民などから関心が多く寄せられ、特に「熊本見守り応援隊」の協定に対して関係機関の協力が得られやすかった。

県社協では災害ボランティアの支援を通して学んだことを熊本広域大水害時に活かすことができた。

### ◆自治体が地域福祉を推進していく上での課題、今後必要になること

社協職員の新規採用が抑制されている状況がある。特に町村の社協職員は人数が限られており、地域福祉について学んでいない職員もいるため、介護担当の職員も含めて、人材養成を行ない、地域福祉について理解してもらうことが必要である。

現在の社協職員が地域へ出かけられるようにし、型や制度にはまらない支援を進めていくことが重要である。

### ◆その他、市町村の地域福祉計画策定に対して、どのような支援をおこなっているか

熊本県内では地域福祉計画策定率は100%。

県としては地域福祉トップセミナーで市町村長に対して地域福祉計画策定の必要性を伝えたり、ガイドラインの作成、地域座談会などへの県職員やアドバイザーの派遣、市町村職員に対する研修やワークショップの開催などの支援を行なった。

県社協としては、社協の地域福祉活動計画策定率は2/3を越えた程度であるが、九州の中では比較的よいほうだと考えている。

行政の地域福祉計画とは車の両輪であるため、行政とタイミングを合わせて一緒に策定を進めていることが多い。

県社協としての考え方については、事務局長会議などで伝える他、個々の事業を通して投げかけを行ない、アドバイザー派遣事業の活用などの提案も行なっている。

助成事業としては、社協発展強化推進事業の地域福祉活動計画策定に対する助成が平成19年から8ヶ所、地域福祉活動計画策定推進事業が平成23年から2ヶ所となっている。

県は委託事業として市町村地域福祉活動計画推進事業（人件費含）を平成24年度は2町に対して行なっている。

市町村の地域福祉計画と社協の地域福祉活動計画の一体的策定については、県として指導は行なっていないが、計画策定の1つの方策として促すことがあり、天草市や大津町は行政と一体で策定している。



## (2) 特別行政区・政令市ヒアリング調査

### 【1. 東京都豊島区】

#### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

豊島区は東京の副都心、繁華街の池袋を抱え、住宅街に目を向けると、区の東部は下町の地域、西部は山の手の住宅地という特徴がある。

西部の住宅地には、代々伝わる土地の人が定住しているような地域がある。しかし一方では、大学生が多く居住し、企業の寮などもあることから、人口流動率がおよそ25%と高く、かつ日本一の人口高密都市という側面もある。

このような人口流動率の高さや、ハイタワーマンションの増加もあって40代から50代の移住により、高齢化率はおおむね20%前後で推移している。また外国人居住者も多く、匿名性を好んで居住しているという傾向もあり、希薄なコミュニティの中での高齢者の見守り体制の構築や、孤立死の問題などの対策が課題となっている。

また、就学前の子を持つ世代が多く、保育所入所の待機児童の課題があるが、都心部のため土地などがなく整備が追いついていない状況がある。

#### ◆自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

豊島区では2012（平成24）年3月に第2期の地域保健福祉計画を策定している。この地域保健福祉計画には地域福祉計画に相当する内容を含めて、障がい者（障害者計画、障害福祉計画）・高齢者（老人福祉計画、介護保険事業計画）・健康（健康プラン）のそれぞれの計画を含んでおり、総合計画としての位置づけとなっている。計画期間は5年であるが、障害福祉計画や介護保険事業計画に合わせて目標量は3年で見直すことになっており、次回は2014年（平成16）年に見直しを行なうことになる。

#### ◆自治体が最初に地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援

地域保健福祉計画策定委員会を設置し、そのもとに高齢者、障がい者などの分野ごとに部会などを設置して検討を行なった。

また、策定にあたって、住民の代表に参加してもらい、ワークショップを開催してニーズの把握をした。

#### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

第3期の計画改定を行なうにあたり、区の保健福祉施策全般に関わることや計画全般の進捗管理を行なうために、28名の委員による保健福祉審議会を条例により設置。そして、そのもとに学識経験者を中心に構成される専門委員会や、庁内検討組織である施策調整会議、高齢者や障がい者、健康というそれぞれの分野ごとに推進会議が設置され、相互間の調整を図りながら検討を行ってきた。

推進会議の座長（学識経験者）は、審議会のメンバーを兼ねていることから、推進会議の意見を審議会における審議に汲み上げることが可能な仕組みになっている。

地域保健福祉計画の策定委員会の機能を持つ保健福祉審議会は11回の開催、計画策定のワーキンググループの機能を持つ専門委員会は9回実施している。

初回の計画を策定するにあたっては、ワークショップを実施して、住民のニーズを捉えたりもした。しかし、現行の計画に改定するにあたって、福祉施策を取り巻く国の動向が目まぐるしく、短期間のうちに大きく状況が変化した時期と重なったことや、制度が安定しない中で、ワークショップの手法を用いたりすることはしなかった。そのため、住民へのアンケートや当事者団体へのグループインタビュー、障がい者・高齢者・健康に関する実態や意識に関するアンケート調査を実施している。また、パブリックコメントを2011（平成23）年12月～2012（平成24）年1月にかけて募集した。さらに、計画が策定されてからも、区内3ヶ所で計画の説明会を開催し、そこでの意見交換を行なっている。

豊島区の地域保健福祉計画は、区単位で策定されており、小地域で策定はしていない。地域包括支援センターは8ヶ所設置されており、8つの日常生活圏域が設置されている。

地域の中に入ってみると、各地域の地域差は感じられる。しかし、区の面積が13㎢と小さく、池袋駅を中心として公共交通が発達しているため、日常生活圏域を簡単に越えられてしまう。小地域ごとに計画を立てたときに、違いが出るのかという疑問がある。

計画策定のレベルでは、都からの財政的、人的な支援は受けていない。しかし、「2020年の東京」などの行政計画は意識しながら、計画策定は行なっている。

高齢者や障がい者の分野では、当該担当の課長会で情報提供を受けているため、それを参考にしているが、地域福祉の課長会はないため、他の自治体がどうしているかということとはわからない。

#### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

豊島区の地域保健福祉計画は「福祉コミュニティの形成と新たな支え合いの基盤づくり」「地域包括ケアシステムの構築」「福祉サービスの質の向上と権利擁護の推進」「障がい者の自立支援の強化」「生活困窮者の自立支援の強化」「がん対策・精神保健などの推進」を重点施策としている。

このうち、「コミュニティの形成」に関しては、前回の計画においてモデル事業だったCSWをより積極的に推進することにした。そして、社協との関係について、漠然と連携するという文言を、「協働する」に変更した。

前回の計画の策定は、すでに区が行っていた事業を体系化して整理したものであった。今回の計画では、新たな課題に焦点化して、重点施策を構築した。そして、専門委員会の助言により、今の豊島区ができることを保健福祉審議会において審議して、策定した。そのため、前回の計画と今回の計画は連続したものではない。

地域福祉活動計画の策定にあたっては、地区懇談会の開催や、関係団体との意見交換、生徒会役員との意見交換を行ない、住民参加を図った。

#### ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

地域保健福祉計画は、高齢者や障がい者、健康に関わる計画を包括した形で、計画期間を5年間として、事業の目標値も含めて策定されている。事業量については3年で見直し、残りの2年間は施策の方向性を示すものとして扱っている。

他の計画との関係については、健康プランは、所管部署からは都の計画との整合性を重視した

いという要望があるが、現行では、地域保健福祉計画に合わせて3年間で作成をしてもらっている。

豊島区では、区の基本計画などと整合するように計画が策定されている。整合とは、正面から矛盾しないということの意味し、施策が一致する部分について、関連する計画や部署の施策と同じ方針をとることになっている。具体的な施策の実施にあたっては、対象者ごとに用いる技術が異なるため、技法の部分は切り離して考えている。

#### ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

地域福祉活動計画は計画期間が5年間、内容に関して、地域保健福祉計画によって補強・補完するというスタンスをとっており、社協は、地域の声を吸い上げながら活動している。

このような民間の活動を、「社協との協働による地域づくり」として、行政の地域保健福祉計画に位置づけることによって地域福祉の推進を補完し合っている。

また、地域保健福祉計画と地域福祉活動計画との調整の場を設置してはいないが、それぞれの審議会や推進委員会などの検討会議の中に行政と社協のメンバーが相互に入って、計画を策定することになっている。

#### ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

地域保健福祉計画については、保健福祉審議会により進捗状況の管理を行なっている。

#### ◆東日本大震災以降の、自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の具体的な施策に対する影響

地域保健福祉計画を策定している期間中に東日本大震災が発生。

地域住民からは、災害時要援護者などへの災害時の支援はどのようにするのかという声が上がっているものの、防災の計画で検討していくこととし、今回の計画の中には震災への対応は織り込んでいない。必要なことは次期計画に反映させようと考えている。

一方で、豊島区では災害時の対応について、個人情報の利用や福祉サービス事業者の協力に関する条例を制定した。これにより、行政の有する個人情報を、強く拒絶されることがなければ、地域と共有できるようにしており、福祉サービス事業者にも求めに応じて行政に協力をするような努力規定を作った。

## 【2. 宮城県仙台市】

### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

仙台市は政令市であり、広い面積を持つ自治体である。そのため、地域特性も市内のそれぞれの地域で多様である。具体的には、市の中心部は商業地であり、都市化が進んでいる。そのため、マンションなどが多く、顔が見える関係を構築できない地域である。また、周辺部や農村部では地域のコミュニティが残る地域もあり、住民同士による見守りなどが行なわれている。しかし、高齢化が進み、地域のコミュニティの維持が困難な地域が増加してきている。

震災復興に関しては、仙台市内においても、地域ごとの進捗状況に差が出始めてきている。また、震災時のボランティアの受け入れを通して、他の地域（特に関西地方）と比較したときに、住民の活動にスピード感に欠ける傾向があることに気がついた。住民（特に農村部の住民）の気質として、まず我慢して、役所にも頼らないという傾向があり、問題が大きくなってから、周囲が気づくという傾向が強いと判断している。

### ◆自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

仙台市の地域福祉計画は、現在2期目の計画を実施している。2012（平成24）年10月に策定されており、2015（平成27）年度までの計画である。計画期間の開始の時期が東日本大震災の影響により遅れ、計画終了の時期は震災復興計画と合わせたため変則的な期間となっている。

地域福祉活動計画は、現在3期目の計画を実施している。2012（平成24）年の策定で、今回の計画から地域福祉計画と一体的に策定している。第1期計画は2003（平成15）年から3年間の計画、第2期計画は2006（平成18）年から5年間の計画で2011（平成23）年3月までであった。これに続く今期の計画となる計画の策定作業をほぼ終えていたが、東日本大震災の発生により、策定作業を中断した経緯がある。

### ◆自治体が最初に地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援

仙台市では地域福祉活動計画が地域福祉計画に先行して策定されていた。初回の地域福祉活動計画の内容は、社協の事業を掲載した社協の行動計画であった。

市内5区で、それぞれ小地域を1ヶ所ずつ選定して住民座談会を開催し、KJ法などを用いて集約した。そこで浮き彫りになったニーズや課題は、地域福祉計画や地域福祉活動計画に反映させた。また、住民座談会で抽出した課題については、全市的なセミナーを開催して総合化を図っている。

### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

地域福祉計画の策定については、第1期計画と同様に、住民座談会を開催し、パブリックコメントを募集した。この段階で、東日本大震災が発生したため、策定作業を中断した。1年後、策定作業を再開したが、地域福祉の課題と震災で浮き出た課題は同じであるという認識から、あらためてパブリックコメントは行なわなかった。地域福祉活動計画の策定については、地域で活動する団体の役割を明記することで、地域における各活動主体の行動が具体化されるという視点を持った。また、計画の地域化という観点からは、現在は市全域の地域福祉活動計画しかないが、

区ごと活動計画の必要性を感じている。ただし、地区によっては、すでに独自に中期計画を策定している地区社協や、計画化されていなくても主体的な活動を行なっているところも現れている。

また、地域福祉計画の策定に際して、県からの支援は受けなかった。ただし、県内で初めての地域福祉計画ということもあり、県との連携を密にしながら策定作業にあたった。

#### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

仙台市の地域福祉計画の特徴は、東日本大震災の経験を踏まえて、震災関連の内容が盛り込まれているところにある。例えば、避難所などでの住民同士の支え合い、助け合い活動の好事例を計画の中で紹介しているという特徴がある。

地域福祉活動計画においては、計画期間の満了時期に、震災が発生した。そして、震災を通して、前の1期、2期計画における活動の検証がなされることとなった。社協は、小地域福祉ネットワーク活動の推進を行ってきたが、震災後のアンケート調査で、小地域活動が推進されて密接な関係が構築されている地域ほど、避難所の運営、避難所までの誘導、やむを得ず自宅で生活する者を見過ごさないという活動ができていることから、住民が小地域活動をしていてよかったという実感をしていたことがわかっている。

#### ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

仙台市の地域福祉計画の位置づけとして、総合計画が最上位にあり、その下に震災復興計画、そして個別の福祉計画が位置づけられ、地域福祉計画はそれを下支えするものと位置づけている。また、施策レベルでは、成年後見制度など権利擁護分野で他機関や他の計画と連携をとっている。

#### ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

今期の計画から、地域福祉計画と地域福祉活動計画は、一体的に策定されている。地域福祉計画と地域福祉活動計画の策定について、市と社協で同じメンバーの策定委員会を設置した。また、地域福祉計画を基本計画、地域福祉活動計画を行動計画として位置づけている。

#### ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

進行管理については、今期の計画から策定委員会のメンバーが、そのまま推進委員会へと移行し、進行管理を行なうことになっている。ただし、具体的な評価の方法は、未定である。

**◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目**

策定に際して、地域福祉の担い手との協働により、より多くの人を巻き込みながら作業を進め自分たちが作った計画であると思っただけが重要と考えている。そして、若年層が地域活動に参加するような仕組みもまた重要である。

評価を行なうにあたって、計画を数値目標のみによって、その達成、未達成で評価するのではなく、定性的な評価を、地域の住民とともに行なうことや、大学（研究機関）などとともに、評価の方法の開発を行なうことも重要だと考える。

**◆地域福祉（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目**

地域福祉の担い手を巻き込んだ形での計画策定、地域住民に福祉計画の意味や趣旨を理解してもらう（策定プロセスの共有）ことが重要と考えている。また、地域福祉の担い手の確保と育成も重要と考えている。

**◆自治体（社協）が地域福祉（活動）計画を策定する際に参考とした、他自治体（社協）の有無および理由**

地域福祉計画の策定に関して、行政は特に参考したものはない。

地域福祉活動計画の策定に関して、社協は政令市という観点から札幌市や横浜市の活動計画や、同時期に政令市となった広島市の活動計画を参考にした。

**◆東日本大震災以降の、自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の具体的な施策に対する影響**

地域福祉計画・地域福祉活動計画に対しては、大きな影響がないと考えている。

**◆自治体が地域福祉を推進していく上での課題、今後必要になること**

地域福祉の推進について担い手が必要である。また、行政と社協が密であるほど、災害ボランティアセンターの運営がスムーズに行なわれていた。

### 【3. 静岡県浜松市】

#### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

2005（平成 17）年に、12 の市町村が合併して誕生。面積は日本で第 2 位である。

2007（平成 19）年に政令市の指定を受けた。市の南部は旧浜松市を中心とした工業都市であり、交通の結節点ということからマンションや大規模商業施設が展開している。その一方で、北部は中山間地域であり、高齢化率が 50% を超えるような地域や過疎化が進んでいる地域もある。

旧浜松市では 1986（昭和 61）年から市民運動の「地域福祉をはぐくむ運動」を展開しており、地域福祉を進める土壌ができていた。これは、当時の市長が推進した市民運動の 1 つで、「豊かな心を育てる家庭教育の推進」「ごみ 10% 減量運動」「花と緑を守り育てる運動」などとともに展開されていた。

社協の活動については、現在 54 / 58 地区で地区社協ができており、地域差はあるが地区社協の事業が展開され、配食サービスやサロン活動が行なわれている。

また、今年度は地区社協の横のつながりを作ることを目的に、市は市社協に区単位で連絡会を設けるように依頼を行なっている。

現在の福祉問題としては、都市化によって地域のつながりが薄くなっている。

個人情報取り扱いにも市民が慎重になっており、自治会が住民名簿を作成できないなど、地域に住む人の把握が難しくなっている。

また、大規模商業施設の出店により、地域の商店街がなくなり、遠方の商業施設までの高齢者の移動手段の確保ができないといった課題がある。

さらに、工業都市として、外国人居住者（浜松市はブラジル人・ペルー人などのニューカマーが多い）への生活支援の課題がある。浜松市に居住する外国人は、25,000 人を超え、「外国人集住都市会議」などを通して、同様の全国の都市と連携しながら言葉や子どもの教育に関する問題、高齢化や無年金、生活保護受給といった、従来の想定を超えた課題に取り組んでおり、その中でも言葉の問題が大きく「外国人学習支援センター」を予算化して設置し対応している。

また、市営住宅が福祉住宅化しており、そうした地域を担当する民生委員のなり手がなく、いっそう支援が届きにくい状況にある。

北部地域は、高齢化率が 50% を超える集落が点在するような中山間地域だが、地域のつながりが残っていて、高齢化や過疎化という課題があるが、地域ぐるみで助け合いながら生活をしている。地域の担当者は都市部よりコミュニティが残っていると捉えているが、交通の確保や災害時の対応などを含めた地域の存続が課題となっている。

#### ◆自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

浜松市の地域福祉計画は、第 1 次計画が 2004（平成 16）年度から期間を 5 年とする計画として策定されている。

現在は 2 期目の計画期間にある。一方、浜松市社協による地域福祉活動計画は、2002（平成 14）年度から 2006（平成 18）年度に第 1 次計画が策定され、政令市への移行以降の計画を「新計画」として位置づけ、2009（平成 21）年度以降、計画期間を 2 年とした計画が策定されている。現在は第 3 次計画である。

浜松市では、地域福祉計画と地域福祉活動計画の期間が異なっているが、このことについて浜松市は、この計画が事業実施計画の性格よりも、どちらかというビジョンを示すためのものと捉えている。他の行政計画と比べて、理念と具体的施策がマッチングしにくいためである。

### ◆自治体が最初に地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援

地域福祉計画の策定に際して、静岡県からの支援は特になかった。

市民を巻き込んで計画を策定するために、当初は、社会福祉審議会、地域福祉公聴会や、地域福祉をはぐくむ運動推進会議を活用してきたが、今後は地区社協も活用してより市民の意見を反映させるようにしたいと考えている。

地域福祉活動計画において、地区社協ごとに活動計画を策定しようとしているが、こうありたいという住民の希望が大きく、実施可能な計画となるようにするためには、内容をコントロールすることが必要となる。

行政の地域福祉計画も、市全域の計画ではなく、各区単位で計画が策定できるよう、準備をしている。浜松市の地域福祉計画ならびに地域福祉活動計画の策定については、より住民に近いところでの計画の必要性を捉え、その実現を目指しているところである。

2000（平成14）年に、当時の市長が地域福祉課を設置したが、行革や政令市移行にともないセクションが廃止され、福祉総務課に統合されることになった。この原因として、地域福祉課としてうまく事業が構築することができなかったということをあげている。安心ネットワークなどの構想や、高齢者・障がい者などの対象別の個々の施策の牽引役にはなれず、そうした支援は既存の対象別のセクションが主になっていたため、どちらかという、活動が後方に回っていた。また、地域福祉課が地域福祉の必要性について、十分に説明できなかったことや、それにとまって行政の理解がなかったということも一因としてあげられると考えている。

### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

策定にあたって地域福祉の対象をどのように捉えるのかという市の姿勢を明確にすることができていない。つまり、全員もれなく対象にして救っていく（セーフティガード）という視点をとるのか、基準を決めた中で困窮する人の支援をしていく（セーフティネット）という視点をとるのかをはっきり示すことができていない。このように、行政としてどこまで対策をしていくのが明確にならないため、具体的な取り組みが決まらないという状況にある。

また、社協活動として、これまで地区社協を地域の活動主体と位置づけ、ほぼ全域に設置してきた。

しかし、地域福祉は何を目指していくのかが明らかにできていない。特に「自助」をどのように共助や公助とともに位置づけるかということが、課題となっている。南部の都市化した地域にみられるように、個人情報の提供を拒んでおきながら、災害時など何かあった場合には助けてほしいといっても、それは難しい。自ら手を挙げてくれないと、支援はできないと考えている。このようなことは、北部の中山間地域では暗黙の裡にできており、こうした自助にまつわる自己責任を、行政は市民に対してどこまで求めていけばよいのかという課題がある。

### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

浜松市の地域福祉計画は、他の個別計画を統括するような計画として位置づけを目指しているが、計画の実施にあたって、その位置づけが実現していない現実がある。むしろ、他の個別計画と並立するような計画になっている。これも個別計画とのマッチングが課題となっている。



市社協による地域福祉活動計画について、その策定にあたって社協の行動計画にならないように注意を払っている。

社協が中心になって策定しているため、そこから脱却するには限界はあるが、住民のアクションプランとして作成した。

#### ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

計画の位置づけとして、上位の総合計画があり、その中に個別の6計画がある。地域福祉計画は、これらの個別計画を内包して地域の生活課題に対応する総合的包括的な計画として位置づけられている。

策定作業の際には、個別計画の所管課職員がワーキングメンバーとして入り計画を作成した。

また、関係の課長補佐級の職員による連絡会を作り、その運営は地域福祉計画策定の担当部署である福祉総務課が行なっている。セクショナリズムの意識が高く、情報共有はできたが、個別計画との具体的な連携や調整までは難しい状況がある。また、計画策定後には解散しているので、実施にあたっての連携はない。

評価の段階においても、他部署の職員は主体的に評価することまで関わっていない。セクション主義が強く、また、その縦割りを崩そうともしていない。

そして、福祉総務課主管の計画である地域福祉計画の中に、他の所管課のことを羅列してよいのかという考え方がある。

計画の活動を具体的に他課が行なうと、地域福祉課が描いていた活動と異なる場合があが、基本的に他課の業務に対して押しつけや、口出しは行なえない。福祉総務課の人材として、福祉の現場をよく知った人が配属されるような人事がなされてもよいのではないかと考えている。

#### ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

行政と社協は、計画の策定過程において、調査の実施、懇談会の開催など、活動が重複することのないように、役割を分担して行なった。また、社協職員が行政の会議に出席することにより、情報共有を図っている。こうした策定のプロセスにおいて、連携を図っている。

地区社協をすべての地区に設置するという目的を行政と共有しながら行なってきた。2014（平成26）年に設置完了予定であるが、その先、地区社協をどのようにしていくのかということが課題になると考えている。

#### ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

現状では、達成すべき目標や地域の姿を示すことができていない。計画の策定段階から「評価」を視野に入れていかないと、行政内部で事業のコストパフォーマンスを説明することができない。

本来ならば、計画を実施したことによるアウトプットを踏まえ、その結果どうなったか（アウトカム）を評価していくことが必要であるが、指標が十分でなく、定期的にそれを行なうことが難しい。

計画の中には、行政としてどこまでできるかということを示していかなければならない。住民の期待ばかりが大きくなり、ニーズは膨らむばかりとなるが、何もできない。

### ◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目

浜松市の地域福祉計画は、理念的だという性格があるが、具体的な取り組みも載せている。しかし、「誰が」「どれくらい」行なうかということを示してはいない。こうしたあいまいさが、結局、実施主体をあいまいにして、活動が滞ってしまっている。これを具体化して、役割分担を明確にしていく必要がある。

### ◆地域福祉（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目

まちづくりという視点から考えるべきであると考えている。これには、既存の保守的なものを壊していく必要があり大変な活動であるが、重要なことであると考えている。浜松市社協の場合には、事業型社協でないこともあり、地区社協の活動をフォローしていくことが活動の中心となっているが、活動としてはそれで手一杯の状況である。

また、施策達成のための手法として地域に一括して交付金として予算を配分してもよいのではないかと考えている。しかし、これは行政の財務当局にもなかなか理解してもらえない。

地域福祉を高めるには、地域の主体形成に関して市民意識を高めることが必要と考えているが、地域にはさまざまな活動団体があり、既得権益を持っている。そういった団体も含めて、一度フラットにして考え、例えば活動団体への補助金が地域ごとの活動に対して、適正に配分されるようにするなどである。その地域に住む市民によって主体的な地域コミュニティを形成していけるようにしていかなければならないと考えている。

### ◆自治体（社協）が地域福祉（活動）計画を策定する際に参考とした、他自治体（社協）の有無および理由

旧浜松市が初回の地域福祉計画を策定した際には、コンサルタント会社が入って策定をした。

市町村合併を経て第2次計画を策定した際もコンサルタント会社が入って前期計画を踏まえて策定したので、他都市の状況も情報としては集めたと思われるが、他市町村の計画を含めて特定のものを参考にはしていない。

### ◆東日本大震災以降の、自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の具体的な施策に対する影響

地域福祉計画ならびに地域福祉活動計画において、東日本大震災の影響を受けて活動に反映させるなどのことはしていない。

### ◆東日本大震災などの大規模災害以降の地域福祉（活動）計画のあり方

基本的には防災計画の範疇にり、危機管理部門が考えるべきことだと捉えている。福祉支援だけが、一般の支援と切り離されて福祉部門が担当するものではない。よって、福祉支援としての計画を変更する必要はないと考えている。

地域福祉活動計画についても、変更はしていない。しかし、従来の計画では災害についてボランティアセンターの運営などに偏っていたために、次期計画では何かの影響が出てくるのではないかと考えている。

## ◆自治体が地域福祉を推進していく上での課題、今後必要になること

現在の福祉は、地域包括支援センターや施設が中心となって作られているが、地域福祉を推進していくためには、町内会や自治会が中心となっていくべきであると考えている。行政としては、こうした組織を動かしていかなければならない。それには、住民が地域組織などに加入して、主体的に地域コミュニティを構築していかないと地域福祉の実現はありえない。

全市の計画と地域の計画との差が大きい。全市の計画は、市民の中でも代表者が集まって策定しており、地域における計画はその住民の課題が反映されている。地区社協ほどの単位で、住民が自分たちで作っていくことが必要と考えている。行政が作ると、結局、同じような内容のものとなってしまい、住民が活動しにくくなってしまう。そのため、福祉総務課は、住民の活動を促すようなシステムを作っていくことが必要と考えている。

今の住民の声を聞くというレベルでは地域福祉は要望行政となってしまいがちだが、地域福祉は住民一人一人が主体となって進めていく活動である。そのために、地区社協レベルでの活動が必要と考えている。

福祉の分野は弱者支援の性格が大きくなりすぎて、予算も膨張している。「自己責任」、つまり、自分の果たすべき役割を行なったうえで、地域福祉はあるのではないかと考えている。今まで福祉においては、自助に対して積極的に触れてこなかった傾向があるが、共助や公助とともに、自助にも注目した福祉施策を検討していかなければならないと考えている。

## ◆その他

社協の活動は、従来、地域住民やボランティアを活動主体として、後方支援を行なうことにあったため、目立たなくてもよかった。

しかし、このことが「何をやっているかわからない」「社協は不要」「補助金のカット」などにつながっている。しかし反対に、目立つように活動を行なうと、他のNPOとの区別がつかなくなると考えている。

### (3) 市町村ヒアリング調査

#### 【1. 山形県鶴岡市】

##### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

2005（平成17）年に旧鶴岡市と周辺町村が合併し、面積が1,300㎓を超え、東北地方で最大の面積を持つ自治体となった。

合併当初、142,000人だった人口が、現在では138,000人と減少傾向にある。

旧市中心部への人口の集中が緩やかに進んでおり、市街地が拡大している。その一方で、旧周辺町村地域の中山間地域の人口減と高齢化が進んでいる。

旧町村部には、高齢化率が50%を超える限界集落も少なくなく、70%を超える地域もある。

しかし、高齢化率が高いことが即ち、対応を要する生活課題を抱えているということではなく、市街地での人間関係の希薄化も課題となっている。

山形県内でも福祉行政は進んでいると考えている。また、県立の精神科病院が古くから旧市域にあり近くにグループホームなどがあるため、退院者や通院者の生活の場となっている。

このような環境もあり、生活保護は高齢者よりも精神障がい者の生活保護率が外市町村に比べ高いという特徴がある。

社協に寄せられる相談では、精神障がい者からの失業に関する相談や、日常生活費貸付（生活保護受給開始までの生活費）の相談が多い。また、知的障がいや精神障がいのある人が軽犯罪を犯した後の地域復帰の支援が増えている。

##### ◆自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

直近の地域福祉計画は2011（平成23）年3月に策定された。計画期間は5年間であり、2004（平成16）年3月に旧鶴岡市で初回の計画が策定されている。

2005（平成17）年10月に合併があり、合併した町村の実態を把握したうえで2007（平成19）年3月に第1期計画の見直しを行なっている。

なお、合併した自治体の中では、旧鶴岡市以外に地域福祉計画を策定していた自治体はなかった。

地域福祉活動計画は、直近では地域福祉計画と同じ2011（平成23）年3月に策定され、計画期間も同様に3年間である。2008（平成20）年度に、地域特性や課題を整理している。

地域福祉計画と地域福祉活動計画の策定委員会が同じメンバーで行なわれているため、計画期間は同じになっている。

総合計画は2009（平成21）年に策定されている。計画期間は10年となっているが、地域福祉計画との関連を保つことで、予算要求がしやすくなっていると感じている。その総合計画の基本構想・計画の具現化に向け、3か年の実施計画を策定し毎年度見直しを行なっている。

## ◆自治体が最初に地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援

1994（平成6）年から福祉アドバイザー制度を導入している。

地域福祉計画を所管するのは、健康福祉部である。最初の計画を策定するにあたって、2002（平成14）年11月から2003（平成15）年3月にかけて、町内会・自治会単位に133地区で住民座談会を開催し、地域が抱える課題などをヒアリングするなど地域の実態調査を行なっている。

住民座談会には3人一組で地域に出向いて行ない、事前の町内会長への訪問や職員同士で座談会のロールプレイを行なうなどの準備を行なった。また、参加者が意見を出しやすいように、KJ法を用いて住民の意見を集約した。

## ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

子どもが多い地域、高齢化率の高い地域、新興住宅地、大規模町内会といった、地域の特性などのテーマ別に、特徴的な31地域を取り上げた。また、座談会に加えて商店街などでのアンケートを実施している。

地域福祉活動計画においては、小地域の活動計画を立てることを盛り込んでおり、2013（平成25）年度から実施しようとしているところである。

行政は特に小地域での地域福祉計画を策定する考えはなく、社協がそのような活動を実践するのであれば、それを支援するというスタンスをとっている。

## ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

市町村合併を経ているため、住民の活動にも温度差がある。また、旧市域では小学校区での活動が機能しており、旧町村部では中学校区での活動が機能しているという状況がある。

今期の計画では、さらに活動単位を小さくして、近隣の助け合いを重視した。そのため、小地域、町内会規模での取り組みができるようにした。

## ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

計画策定に関して、関連する部署の職員（課長級）が策定委員になることや、庁内でのワーキンググループに参加することが行なわれている。

こうした連携により、地域福祉計画と他の計画とを関連させて、より具体化させて他の個別計画の中に入れていく。

### ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

地域福祉計画と地域福祉活動計画の策定過程を同じにしている。地域福祉計画は理念的なものとして策定され、地域福祉活動計画はそれを具体化して推進するための計画としてすみわけを行なっている。また、地域福祉活動計画の進行管理において、社協の職員のみで行なうのではなく、行政の担当課職員もメンバーとなって実施している。

さらに、今後、新しく行政が地域保健福祉センターを設置し、そこで、社協や地域包括支援センターに入ってもらい、ワンストップで支援ができるよう、施策における連携を図ることを計画している。

### ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

本計画には、施策の方針に対する具体的な取り組みの内容について策定されていない。このため、進行管理対象の取り組みなどを明確にしたうえで、進行管理を行なっていくこととする。平成25年度には、進行状況の評価を行ない、その後の取り組みに反映させる。

進行管理に際しても、市社協の地域福祉活動計画と連携を図りながら、日本地域福祉研究所より進行管理について意見をいただくこととしている。

### ◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目

行政は進行管理が重要だと考えている。また、住民の総意のもとで作った計画だということを、定期的に確認をすることが重要と考えている。

社協は、リアリティ即ち現実を捉えることが必要だと考えている。つまり、ニーズを見極めて、実現可能な活動計画を策定することが前提として必要だということである。

### ◆地域福祉（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目

地域福祉計画の策定に関して、目標値を入れたほうがよいのかという考えがあるが、鶴岡市では必要ないと考えている。それは、地域福祉は数値などで示すことが困難であり地域福祉計画と地域福祉活動計画の実践によって成り立つものと考えている。

### ◆自治体（社協）が地域福祉（活動）計画を策定する際に参考とした、他自治体（社協）の有無および理由

初回計画の策定当時、山形県内ではどの自治体も地域福祉計画を策定していなかったため、参考にするものはなかった。ただし、日本地域福祉研究所からの情報提供は、随時、活用していた。

地域福祉活動計画においては、テーマごとに他市の活動計画を参考にしており、ケアネットワークを構築するうえで富山県水見市の計画を、市町村合併に関しては新潟県長岡市、新潟市、新津市（現 新潟市）の社協の活動を参考にした。

## ◆東日本大震災以降の、自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の具体的な施策に対する影響

東日本大震災を受けて、地域福祉計画ならびに地域福祉活動計画に反映させたという事項は現段階ではないが、今後検討したい。

## ◆東日本大震災などの大規模災害以降の地域福祉（活動）計画のあり方

住民レベルで福祉マップ、連絡先（名簿）を作りたいという相談が増えるなど、地域住民の災害時対策への意識は高まっている。

また、避難所での障がい者や認知症高齢者への対応、津波のハザードマップの作成など新しい課題が生じていることは認識している。

## ◆自治体が地域福祉を推進していく上での課題、今後必要になること

地域福祉を推進するために、地域福祉計画や地域福祉活動計画を住民と一緒に策定していくプロセスが重要ではないかと考えている。たとえ他市町村と同じような内容であっても、多くの人に関わり、その結果として計画が策定されるということが重要である。

## ◆その他

合併により新しい鶴岡市が誕生し、同じ方向で施策を推進していこうという動きもある。しかし6つの市町村による合併だったこともあり、地域性がかなり異なっていることから旧町村部ではこうした動きに対して、不満や疲弊感が見受けられる。

一方では市全域の地域福祉の報告性を統一しようとするが、また一方で、それぞれの地域の特徴を出していくという活動が求められるというジレンマがある。

## 【2. 東京都調布市】

### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

調布市は人口約22万人、東は世田谷区、北は三鷹市に接する地域で、新宿から電車で20分のベッドタウンである。近年、工場の跡地にマンションが建設され、子育ての施策が充実していることから、流入により人口は増加傾向にある。古くからの農業地もあり、地縁として根付いている人もいる。また、市内には古くからの団地や大型の団地もあり、新旧多様な性格をもつ市街地である。

市の全域を捉えると、東京都の中でも、子どもの数が多く、高齢化率は低い。しかし、団地内では住民の高齢化や高齢者の孤立の問題、建て替えにともなう転居の問題も出てきている。子育て家族の孤立の問題も生じてきている。

### ◆自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

地域福祉計画は、1993（平成5）年から策定しており、これまでに4回策定されている。2006（平成18）年の計画から計画期間を6年とした。これは、他の計画（高齢者総合計画、障害者計画、障害福祉計画、福祉のまちづくり計画など）の策定期間（3年）に合わせたためである。ただし、市の総合計画とは策定期間が異なる。

地域福祉活動計画は、2010（平成22）年から2014（平成26）年の第4次計画まで、5年の期間となっていたが、計画期間の途中の2012（平成24）年に、地域福祉計画と同様に、計画期間を他の計画と合わせて連携を強化した。

### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

今期の地域福祉計画は、地域福祉活動計画との間で計画の期間を合わせ、将来像や重点施策を共有した。また、市の圏域を社会資源、地域特性、取り組み方法などにより、10の地域に分けているが、今回の計画から、地域福祉活動計画においてもこの圏域と合わせて策定を行なった。しかし、地域包括支援センターの圏域や民生委員協議会の圏域、小学校区、地区協議会などの圏域とは、合致していない。

今回の計画の策定にあたっては、調布市民福祉ニーズ調査として懇談会や公聴会を活用した。計画策定の前年度に、住民懇談会を開催し、地域の意見を聞いている。これをもとに、アンケートによる調査を行ない、10の地域ごとに分析をして、それぞれの地域の現状と課題をまとめた。これをもとに公聴会を市域ならびに各地域で開催し、住民の意見を聞いた。そして、計画策定を担当する地域福祉推進会議において、計画に反映するという形をとった。

### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

地域福祉計画における重点的な取り組みは、地域福祉コーディネーターの配置と、防災に関する地域の互助の醸成である。



## ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

高齢者総合計画、障害者計画、障害福祉計画など、福祉に関する他の計画と地域福祉計画の計画期間を合わせた。地域福祉活動計画も、地域福祉計画と策定期間を合わせた時に、これらの他の福祉計画の策定期間と一致させている。これは、他の個別の施策と連携を強化することを目的としている。

## ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

地域福祉計画と地域福祉活動計画は、もともと計画期間が異なる別個の計画として策定されていた。それを、今期の地域福祉計画の開始時期に合わせて、地域福祉活動計画の見直しを行ない、計画期間を地域福祉計画に合わせた。

社協からすると、行政と社協で、従来は地域福祉を一緒に進めていこうという風潮ではなかったものが、これにより一体となって推進していくという傾向になったと感じている。

## ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

地域福祉計画は、地域福祉の理念的な部分を示したものであるため、数値目標を設定していない。そして、評価するためのスケールも用意していない。重点施策をどこまで進められたかという観点から、評価をしていこうと考えている。

計画の進行管理については、地域福祉推進会議を設置しており、計画の策定から、進行管理、評価までを担っている。併せて、計画の方針の修正についても、この会議を通して行なうことになっている。行政（福祉総務課地域福祉係が中心）が事務局となり、社協をはじめ、障がい者や子育てに関する各団体、学識経験者、商工会、福祉団体、民生委員、自治体、地区協議会などが委員を務めている。

**◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目**

行政は、第一に財源の確保に困難さを見出している。地域福祉は、それを推進するうえで、「あやふや」な部分がある。活動するための財源を確保するために、地域福祉の概念をいかに説明するかということが課題となる。例えば、成功事例などのモデル提示を通して、説明していく必要があると考えている。

第2点目として、個人情報の取り扱いの問題がある。地域福祉活動を行なう市民には、個人情報をできれば取り扱いたくないと考える人もいる。また、行政においても、個人情報に関する住民の意識の問題（風潮）から、情報を提供しづらいという状況がある。計画の実施にあたっては、この問題への対応が重要となると考えている。

地域福祉活動計画においては、社協は行政と同様に、財源の確保の問題が重要だと考えている。地域福祉の活動に対して、行政の福祉部門では理解があるが、財政担当部署など、他のセクションでは理解が得られないという傾向にある。そのため、行政内部での理解と、地域における人材育成とともに、情報の共有が重要と考えている。

**◆自治体（社協）が地域福祉（活動）計画を策定する際に参考とした、他自治体（社協）の有無および理由**

地域福祉計画を策定するにあたって、調布市では西東京市と府中市の計画を参考にしている。西東京市の計画は、重点事業として社協の地区での取り組みを入れているという点で参考になっている。また、府中市の計画は、地域福祉計画を他の福祉計画と合冊した点において、参考になっている。

### 【3. 大阪府豊中市】

#### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

面積が 36.6 km<sup>2</sup>で人口が約 39 万人、人口密度が 10,000 人/km<sup>2</sup>以上ある人口高密度地域である。

地場産業はないが、交通の便がよいという特徴がある。市内には 50 年目を迎える千里ニュータウンがあるが、入居当時 20 代、30 代だった世代が、そのまま住み続けており、高齢化（高齢化率 37%）している。

市の南北では生活層が異なり、南部地域では団地が多く、収入が低い人が居住する傾向があり、一部では生活保護需給率が 40%を超える地域がある。

一方、北部地域には、所得階層が高い人が居住しており、大きな家に独りで居住している人や、資産はあるが現金がなく、日常生活に困難があるという人が増加傾向にある。

市民感情や福祉に対する考え方やニーズも南北の地域で異なる。自治会加入率は総じて低く、現在 45% 程度である。

市の南部では戸建ての居を構えて定住している住民がいる一方で、大阪市に隣接していることもあり、人口流動が大きい。特に、若年層で定住する人が少なくなっている。

また、団地の建て替えの時期にあり、建て替えた団地には、従来住んでいた人に対して家賃が据え置かれることから高齢者がそのまま残る傾向にあり、新規の入居者は家賃が高くなるため、子どもの世代が団地外に居を構えるなど、別のところに移るといった傾向がある。

このようなことから、古くから住んでいる高齢者層と、新規に流入してくる若年層で構成されている地域、つまり年齢的に中間層が不在の地域が多くなっている。

また、オートロックのマンションが増えるなど、福祉の活動がしにくい環境になってきている。

このような環境の中で、ごみ屋敷の問題や、20 代から 40 代の人の引きこもりの問題、不登校の問題と社会的孤立の問題が大きくなってきている。

#### ◆自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

第 1 期目の計画は 2004（平成 16）年 3 月に策定されている。地域福祉活動計画ならびに地域福祉活動計画はともに、現在 2 期目の計画を実行しており、2014（平成 26）年度から新規の計画期間が始まる。

そのため、現在は 2013（平成 25）年度に向けて、新規計画の策定準備に入っている時期である。地域福祉活動計画は、当初から地域福祉計画と連携して策定されているため、時期を同じにして計画されている。両計画とも計画期間は 5 年で、3 年目で見直しを行なうことになっている。

#### ◆自治体が最初に地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援

豊中市の地域福祉計画は、大阪府下で最初の地域福祉計画であった。しかし、この時すでに社協が小学校区ごとに地域福祉の活動を推進していた。このようなこともあり、初めから豊中市の行政と社協が一緒になって計画の策定作業を行ってきた。

最初の地域福祉計画を策定するにあたって、社協とともに 38 ある校区すべてで、住民との懇談会などを開き、それをもとに策定した。社協は校区ごとに懇談会をする必要を訴え、行政とともにそれを実行した。

これは、計画を策定することを通して、主体形成の場として位置づけなければならないという発想からである。社協は地域住民に対して、自分たちで計画を実践していくという考え方を促し

ていかなければならないと考えている。

懇談会を開催するにあたって、社協は、懇談会の開催に関して校区社協に開催場所の設定段階から、すべての人が出席できるような工夫をするように求めた。

つまり、障がいがある人、子育てをしている人など、どのような人でも参加できるような場を住民に検討してもらうことで、地域にある課題に自ら気づいてもらえるように働きかけを行なった。

また、地域福祉計画の策定に関して、まず「地域福祉計画とは何か？」というところから始めた。

他の計画のように、目標を数値化することに困難がある。そこで、事業に予算をつけるために、庁内の担当部署に対して、その効果を説明し、納得を得ることに一番苦労している。

社協においては、地域福祉活動計画の策定後、つまり、事業実施の過程において、5年計画の3年目までに成果をあげなければならないという緊張があった。そこで、はじめの2年間は具体的な成果が見えるようなプロジェクトを行なわなければ、地域福祉計画にできていないという覚悟のもと、職員が一丸となって取り組んだ。

また、社会福祉法に規定される社協の役割の「社会的援護を要する課題」について、豊中市社協は重点的に取り組み、住民に解決力をつけることを目指した。

#### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

市域を単位とした計画以外、小規模な地域で計画を策定するという事は考えていない。一時期、社協の活動において校区社協の活動計画を策定したことがあるが、意味があるものだったとは考えていない。

豊中市では、従来、小学校区で一律の事業を行なってきたが、現在、住民の力で地域の課題が見出せるようになってきたので、特定の課題を掘り下げた事業を行なっている。社協の活動もそれに合わせて、校区より小さな単位、つまり校区の中で生じている特定の課題に対して焦点を当てた活動を行なっている。

例えば、マンションでの孤立や子育て支援など、プロジェクト方式で、それぞれの地域に必要なことを行なっている。

この際に、単年度の事業計画を立てて実施をするが、数年にわたる計画を策定することは、住民にとって負担が大きいと考えている。

#### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

豊中市の地域福祉計画は、一般に策定されている地域福祉活動計画の要素を含んでおり、数値目標も含む詳細な計画となっている。

そして、豊中市の地域福祉活動計画は、社協のアクションプランではなく、地域全体のアクションプランとしての性格を持たせ、CSWが地域福祉活動計画を推進することになっている。そこで豊中市の地域福祉計画には公と民の連携、地域福祉活動計画は民と民のリンクの視点を有する内容になっている。

つまり、地域福祉活動計画は、社協がNPOやボランティア、当事者といった地域の資源をどのようにリンクさせながら活動を行なっていくか、市民に活動を普及し、活動に対する理解を促進することが主眼に置かれて策定されている。

## ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

地域福祉計画の理念としては、他の福祉計画の内容に通底するような計画となっているが、実際に連携をとるとなると難しいと感じている。

豊中市では介護保険事業計画により、地域包括支援センターが7つ設置されている。これは、従来からの地域福祉活動の単位である小学校区と対応させているためである。また、CSWも7つの生活圏域に配置されている。このように、それぞれの計画において圏域を合わせることで、支援活動における支援者の連携がとりやすくなっていると考えている。なお、地域包括支援センターとCSWは、地域包括支援センターが65歳以上の住民を支援の対象とし、CSWはそれ以外の人や支援困難ケースを対象とする形で役割分担をしている。

また、社協の活動（小学校区福祉委員会、なんでも相談、CSW、介護、子育て、障がい、セーフティネットなど）が、豊中市のすべての計画に位置づけられている。行政の各種計画においても、地域福祉計画の理念を反映させるよう、庁内での調整を行なっている。そして、例えば豊中市の各種の計画において、住民との連携や協働といえば小学校区を基礎単位としているし、制度の狭間の問題のコーディネーターとしてCSWが共通して位置づけられている。こういった点において、他の計画と連携していると考えている。

## ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

地域福祉の実践をするためには、地域住民抜きには考えられない。そのためにも、地域福祉計画の位置づけを明確にして、行政の他の部署にも理解してもらうことが必要となる。そのため、ほとんどの行政庁内の会議にも、社協が出席するような体制をとっている。

また、例えば事業所間のネットワークを構築するといった場合、行政が実施主体になるとどうしても「公平性」を担保するための基準の設定から始めなければならない。そうしているうちに、社協はネットワークの構築を始めて。こうした活動に自由度があるということは民間組織の利点であり、役割を分担できると考えている。

## ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

健康福祉審議会は、条例によって地域福祉計画の進行管理もその役割としている。そして、今期の地域福祉計画を策定するにあたって、その評価基準を大阪府とともに作成した。

評価基準は、小学校区ごとに「意識」「参加」「認知」「学習」「地域のまとまり」「しくみ」という6つの指標を用いて調査を行ない、その結果を得点化し、レーダーチャートを作成することで、地域特性を評価するものである。

この結果をネットワーク会議に諮ることで、計画の評価をするとともに、地域の課題として認識することができる。また、行政はこの結果を庁内で説明するための資料とする。

### ◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目

社会福祉法では地域福祉計画の策定は努力規定とされている。地域福祉計画を継続的に、実態のあるものとするために、豊中市では条例を制定し、行政に地域福祉計画の策定を義務づけている。定期的な人事異動がある行政組織の中で、地域福祉計画の策定が継続させるためには、その策定を担保することが必要と考えている。豊中市では、行政の職員が計画を策定しなければならないということがわかるように、地域福祉計画の策定に関して条例を制定するとともに、条例で健康福祉審議会を設置して、市民への内容の公開、進捗状況の公開を行なっている。担当者はこうした活動について、現段階では効果をあげていると考えている。つまり、計画策定の時だけ熱心に活動するのではなく、継続したシステムとして維持されることが重要だと考えている。また、計画策定と平行して、条例を制定して地域福祉計画の策定を担保するとともに、社協と一緒に策定作業を行なうために、行政職員に対して社協の存在を理解してもらうように働きかけた。この活動は、当時から10年経過した現在でも、行政職員の2年目研修で、社協でのボランティア研修として残っている。

### ◆地域福祉（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目

豊中市社協では、地域住民に解決力をつけることを行っており、そのための手法として、個々の問題を解決するための過程の「見える化」を行なった。

「地域のことは、地域で解決をする」ということを中心におき、行政や社協は、住民の活動をバックアップしていくというスタンスをとっている。具体的には、個別に生じる課題を解決する過程から、個別の課題を累積して検討し、その地域で解決可能な仕組みとして構築していく。例えば、ごみ処理の問題、認知症による徘徊、男性介護者といった課題を地域で解決するために、住民がそれぞれをプロジェクトとして立ち上げるために社協が支援をする。実際に25のプロジェクトが立ち上がっているが、このような過程を可視化することを行ってきた。こうして可視化されたプロジェクトは、地域住民が主体の活動として、地域福祉計画において提示することができる。このように、社協が地域の課題を見つけ出し、住民とともに解決をしていく。プロジェクトを遂行し、解決ができると、住民にとっては成功体験となり、共同でまちづくりを進めていく仕組みの1つとなる。こうした活動を捉えて、行政は庁内の調整を図りながら、行政の施策として整備させていくことになる。また、社協としては、市民が主体となって地域福祉活動計画の内容をいかに継続していけるか、活動を続けてもらえるかという視点から、住民の主体的な活動をしやすいようにしていくことが重要だと考えている。そのため、実践が不可能な活動を計画化しないことも重要と考えている。

### ◆東日本大震災などの大規模災害以降の地域福祉（活動）計画のあり方

豊中市では被災避難者（特に福島県からの避難者）を多く受け入れ、また、沿岸部の自治体への支援を通して、人的交流を行なっている。また、阪神淡路大震災の被災地でもあり、その中で支援をしていた豊中市社協は、その経験を生かして、被災者の受け入れ開始当初から被災者交流会の開催などの支援を開始した。しかし、受け入れは行なったが、今後、どのように支援をしたらよいか不明確な状況がある。つまり、避難先としてきた豊中市において、定住するための支援が必要なのか、被災者として一時的な支援でよいのかということがはっきりしていない。阪神淡路大震災の時に豊中市社協は、翌年度から地域ネットワークの構築を独自に開始した。一般に復興計画では、ハードの整備が主眼となってくる。しかし、復興計画の中に、地域福祉計画を組み込むようにして策定する必要があり、早期にシステム化する必要があると考えている。

## 【4. 兵庫県宝塚市】

### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

人口約 23 万人、市域が南北に長く約 70% が山間部である。市は 1994（昭和 29）年に 1 町 1 村の合併により市制を開始し、翌年に 2 つの村と合併している。旧来から、「歌劇と温泉のまち」としての観光や、花卉や植木の産業などを中心とした田園地帯であったが、近年は、大都市近郊の住宅都市としての傾向が強い。南部の丘陵地は 30 ～ 40 年前にニュータウンとして開発され、当時の入居者がそのまま居住しているため、高齢化が進んでいる。一方、若年層は、丘陵地から下った阪急電車の沿線の交通の便がよいところに居住する傾向がみられる。阪急沿線には、マンションが多く、一人暮らしが多い。また、中心部においては宝塚のイメージから、学齢期（小学校）の子を持つ世代が転入してくるため、子どもの数が増加している。丘陵地に高齢者層が残され、平地に若年者層が居住する傾向がみられることから、高齢者の移手段の確保が課題となっている。

市全域で捉えると、旧住民と新住民が混在しており、それぞれ意識や活動の面で違いがある。市民活動は活発で、特に阪神淡路大震災以降、ボランティア活動が盛んとなり、現在に至るまで発展している（ただし、ボランティアの高齢化という課題もある）。また、小学校区単位で 20 のまちづくり協議会が組織され、活動が行なわれている。防災・減災の意識が高く、東日本大震災を受けて、災害時要援護者リストの作成や防災計画の策定を自主的に行なった地域もあった。この点については、阪神淡路大震災を忘れまいと考える市民が、東日本大震災を契機として活動を再度活性化させたものと考えられる。

### ◆自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

地域福祉計画は、現在が 2 期目の計画である。第 1 期目は社会福祉法での規定を受けて 2004（平成 16）年 3 月に策定された。総合計画の終了時期に合わせて 2010（平成 22）年度までの計画としていた。第 2 期目の計画は、策定作業が遅れたため、2012（平成 24）年 4 月からの 9 年間の計画となっている。これも、2020（平成 32）年に総合計画の期間が終了する時期に合わせている。計画期間は 9 年であるが、総合計画の前期計画および市社協の地域福祉活動計画の終了時期である 2015（平成 27）年に見直しをすることになっている。

地域福祉活動計画は現在 5 期目の計画である。計画期間は 2011（平成 23）年から 2015（平成 27）年となっている。

### ◆自治体が最初に地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援

初回の地域福祉計画の策定にあたって、2001（平成 13）年 9 月に策定作業を開始し、生活圏域の 7 地区ごと 20 人の委員、合計 140 人で計画の素案を作った。2002（平成 14）年から 2 年間かけて、それぞれの地区で出た案を計画策定委員会において 1 つにまとめる作業を行なった。その結果として、2004（平成 16）年 3 月に第 1 期計画として策定された。

宝塚市では、1990 年代に生活圏域を 7 地区に区分しており、地域包括支援センター、民生委員、自治会などの活動単位が統一されている。このことが、宝塚市の施策展開の統一性・整合性や実効性に好影響があると感じている。

この計画では、7 つの地区でそれぞれ上がった多様な内容に対して、総花的に市全域の 1 つの計画として構成した。そのため、内容を盛り込みすぎ、結果としてわかりにくいものとなってしまっ

た。振り返れば、各地区で立てられた計画をそのまま残しておくことも重要であった。住民とともに作ったということはよかったのだが、すべての地域のものを反映させながら、1つにまとめてしまったため、計画の方向性がぼやけてしまったと行政職員は考えている。

地域福祉活動計画として特記すべきこととして、社協は現在7つの地区にそれぞれ一人地区担当を配置している。これらは第2次計画にもとづいた展開であり、この人件費については行政の支援を得たものであることから、これ自体が重要な公共政策であると感じている。

最新の第5次地域福祉推進計画（地域福祉活動計画）については、市内を4つのエリア規模別に設定し、〈市全体－7ブロック－小学校区－おおむね自治会領域〉のそれぞれについて、社協としての支援のあり方を分けている。このうち最も小さな単位である「おおむね自治会領域」は、第5次計画の目玉で、この小さな領域での「見守り」や「支え合い」の展開を進めようとしたものである。宝塚社協の計画の特徴は、「エリア」へのこだわりであるといえる。

### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

今期の地域福祉計画の策定においては、先述のような第1期の策定における反省を踏まえて、行政主導で策定を行なった。策定には自治会やまちづくり協議会、民生児童委員など、地域の活動団体から選出された代表が委員として加わった。地域福祉計画の策定の時期には、総合計画や介護保険事業計画、障がい者や子どもに関する計画を策定する際に実施したアンケート結果が存在したこと、また社協の地域福祉活動計画を策定する際に実施したアンケート結果も存在したことから、これらのアンケート結果を用いて策定している。

### ◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目

地域福祉計画の実施について、行政は官民協働で実施をしていくことが重要で、社協が実践部分を担い、行政は活動支援や基盤づくりを担うものと考えている。そして、計画の実施過程において、住民に認知してもらうことや、住民の意識の向上を図ることが必要と捉えている。また、制度上、行政が活動の主体となることは難しく、社協がリーダーシップをとって柔軟に支援やサービスを組み立てていくことが必要と考えている。

社協は、計画の評価について以下の通り考えている。前回の計画を評価する際に、細部にわたるまで数値化してしまったために評価することができず、第5期の計画（現行の計画）の策定に活かすことができなかった。そのため、今期の計画においては、目標を数値化して示すことにはこだわらなかった。社協の事業の実施にあたって、年次計画を立てるが、それは地域福祉活動計画にもとづき、年度ごとの社協の活動として具体的に計画を立て、理事会・評議員会で承認を得ている。この年次計画を1つの計画と捉え、地域福祉活動計画は、もう一段大きな計画として考えることにした。

### ◆自治体（社協）が地域福祉（活動）計画を策定する際に参考とした、他自治体（社協）の有無および理由

地域福祉計画の策定に関して、第2期計画は西宮市、豊中市ならびに阪神間の各自治体の計画を参考にした。

地域福祉活動計画の策定にあたっては、特に参考にしたものはない。ただし、豊中市のライフセーフティネット会議は参考にした。



## ◆東日本大震災以降の、自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の具体的な施策に対する影響

地域福祉計画に関して、東日本大震災の影響を受けたものはない。ただし、阪神淡路大震災以降、市民の意識は高く、災害時要援護者支援の意識やボランティア意識がさらに高まったと感じている。

第5次地域福祉推進計画（地域福祉活動計画）については、東日本大震災前の策定でありその影響を受けたものではない。しかし発災後、被災の状況確認を行なった後は、第5次計画や年次計画にこだわらず、急遽、数百万規模の予算措置を講じるなど、緊急時の判断として「計画」に捉われない柔軟な対応を講じた。被災地への支援については、社協近畿ブロックの派遣だけでなく、独自のルートを通じた支援を行なっている。

## ◆東日本大震災などの大規模災害以降の地域福祉（活動）計画のあり方

地域福祉計画の取り組みの1つとして、災害時要援護者支援の体制づくりを掲げているが、災害時の具体的な対応を盛り込むことは考えていない。災害時の対応については、災害時要援護者指針や地域防災計画などにもとづき対応するのがよいと考えている。

## ◆自治体が地域福祉を推進していく上での課題、今後必要になること

行政は、地域福祉の推進のために、地域住民のみならず、行政職員にも地域福祉の周知と理解を促進する必要と、地域福祉に関する意思の共有が急務と考えている。そして、従来の縦割りの組織体制ではなく、社協の地域福祉活動に対応、連携できるような体制、地域福祉を遂行しやすい組織体制を確立することが必要と考えている。また、地域で協働する市民との連携や活動の土壌づくり、市民の人材育成などが重要と考えている。

宝塚社協は、住民主体の理念を理事会・評議員会などの経営レベルの判断においても貫徹しようとしているため、独自の判断で使える予算の自由度が高いとはいえない。介護保険事業が赤字になった際にも、理事会・評議員会から今後の経営に有益な示唆をいただくこととなった。

宝塚市社協は、福祉学習・福祉教育が弱いとの指摘を受けたことがある。そのため今後、市民や学校などに効果的な福祉学習・福祉教育を図っていきたいと思っている。

## 【5. 北海道南富良野町】

### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

人口 2,796 人（平成 24 年 12 月末現在）、高齢化率 31% の町であり、650 km<sup>2</sup> に 6 集落が点在している。役場が所在する地区には 1,400 人が暮らしているが、そこから 20 キロも離れ、高齢化率 50% を超えている地域もあり、支え合う地域力が落ちている。

生活問題として医療への不安がある。医療体制については、ベッドがない町立診療所が 3 か所、開業医が 1 か所であり、入院は 46 キロ離れた富良野市の病院、高度医療は 100 キロ離れた旭川市の病院を利用しなければならない。介護については、社協だけが介護保険事業所になっており、他の民間介護事業所はない。買い物は、生活必需品を買える店が 3 つの集落にしかなく、移動販売が行なわれている。JR は 2～3 時間に 1 本であり、車がないと生活できない地域である。子育て中の母親にとっては教育など、他の地域と比べて格差があり、生活のしづらさを感じている。独居高齢者世帯は 151 世帯、高齢者のみ世帯は 200 世帯であり、農家をやめると老夫婦だけが公営住宅に入居するということもある。

高齢者向け公営住宅は 3 棟あり、要介護度 2 までの方が利用でき、3 階には若い世帯が入居し、協力してもらっている。措置の時代には 50 床の特養が 1 ケ所であり、歩ける人も施設を利用しているような状況で介護保険料が道内でも高かったため、高齢者向け公営住宅の整備によって施設利用率を下げてきた。町では、2 つの生活圏を設定しているが、西部生活圏（400 人）は湖があるため 25 キロ離れており、公営住宅がなく、またデイサービスの設置だけでは赤字になってしまうため、近隣市と調整してデイサービスを併設した特養を整備してきた。これは地域福祉計画で位置づけたものであり、雇用創出の目的もあった。

### ◆自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

地域福祉計画は 2 回策定している。第 1 期は平成 18 年から 5 か年計画で策定し、現在は平成 23 年に策定した第 2 期計画となっている。

地域福祉活動計画は 5 回策定しており、第 1 期は平成 5 年。第 4 期から行政と一緒に策定を行なっている。

第 1 期～第 3 期の計画は道社協の支援も受けながら策定してきたが机上のものであり、座談会を開いて住民参加で策定したのは第 4 期からである。

地域福祉計画は、町の総合計画を具体化していくものとして位置づけ、計画期間は介護保険事業計画とのリンクを考えている。

### ◆自治体が最初に地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援

最初は地域住民が地域福祉計画とは何かを知らなかったのが、シンポジウムを開催し 96 名が参加した。

また、住民参加で策定するため、社協を中心に住民座談会を開催した。座談会は小地域ネットワーク活動を行なっている町内会を中心に呼びかけ、KJ 法で生活課題を整理する方法を進めた。また、子育てサークルは別に座談会を行ない、若者についても商工会や JA を通して行なった。座談会は、第 1 期計画では各地区で 1 回ずつ行ない、小さな地域の方が集まるため第 2 期の時はより細かい地区に分けて行なった。

策定体制は合同事務局とし、行政、社協、障害福祉関係の社会福祉法人の 3 者で構成した。これによって社協と政策議論ができ、福祉の業務整理も行なうことができた。

苦労した点は、座談会で福祉以外の問題が出てきたことであり、街灯や生活インフラに関する要求を建設などの担当部署にどうつないでいくかが問われ、聞き置きで終わってしまっていた問題もあった。

また、当初コンサルタント会社を入れたが使い物にならず、自分たちで作った方がよいと判断し、コンサルタントには印刷だけ依頼することとした。第1期計画策定にあたり、初めてのことであったので道庁からシンポジウムに職員派遣があった。

地域福祉計画策定の理由として、以前市町村合併の話があり、保健福祉センターを作っておきたかったことから計画に位置づけた。その後、合併協議会は解散したが、町長は交代しておらず、議会も福祉のまちづくりには協力的である。

#### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

第2期計画は行政3名、社協3名、障がい福祉関係の社会福祉法人2名の事務局体制としたが、行政は人事異動があるため、第1期計画に携わった職員が異動となり、人材の確保が難しかった。行政の担当課長補佐が内示を断って部署にいたので第2期計画もまとまったが、そうでないと計画の継承が難しい。

第2期計画の策定では第1期計画の評価が難しく、手法がわからなかった。評価については、ハードに関しては見えるが、地域住民が肌で感じている評価を得るために、座談会を前年に行ない、それを事務局内でまとめる形の評価を行なった。また、評価として声を聞くと、よかったよかったとなりかねないため、厳しく評価することを意識した。

第2期計画策定では、道からの職員派遣はなく、道社協から10万円の補助があった。

#### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

第2期計画の重点課題の1つとして、中高生の居場所を作ることがある。田舎なので時間を過ごせる場所や行き場がなく、保健センターを子どもたちの居場所にしようとしている。スクールバスや電車を待つ間の場所がなかったこともあり、宿題をするスペースを設けている。子どもたちの様子がわかるため、最近は学校や教育委員会とつながるようになり、普段の子どもたちの様子を伝えている。

また、医療との連携について、情報を一元化するシステムを作っている。IDを入力すれば情報が見られるようにし、救急車にもipadを積んで普段の服薬なども見られるように作り込んでいる。データはカルテではなく映像化しており、住宅の状況も画像にしている。年金などのデータも含まれているが、権利擁護に関する財産関係のデータはセキュリティをかけている。また、地域の社会資源も見えるようにしており、これは医師が移送サービスなどの地域の社会資源を知ることによって、退院につなげやすくするためであり、医療費の適正化にもつながることである。

現在は福祉ファンドプロジェクトの検討を行なっている。福祉ファンドプロジェクトは、東京大学の政策ビジョン研究センターや公証人役場、司法書士、大手銀行などと一緒に研究を行っており、既に社協の定款変更を行なっている。これは、4年間で3人の酪農家が子どもを残して自殺してしまったことから何とか支援方法を生み出そうとしてのことであり、お金のある人から社協がお金を預かり困っている人を支援する仕組みである。研究会では判断能力のある人が信託することはよいが、後見人の判断でできるかなど検討を重ねている。

この他、地域包括ケアプロジェクトなどを行なっている。

### ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

地域福祉計画は総合計画を具体化する計画として位置づけている。

### ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

当初は地域福祉計画と地域福祉活動計画を別々に策定することを考えていたが、高浜市が福祉のまちづくりに取り組んでおり合作にしていたことから、当町でも合作にした。

社協と政策議論ができ、福祉の業務整理も行なうことができた。行政主導による取り組みには限界があり、住民とのパートナーシップをいかに条件整備していくかが重要である。行政がお金をつけて行なった方が楽なこともあるが、職員の異動でだめになってしまうこともある。福祉のまちづくりにいかに住民が参画できるかが大切である。

### ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

年度ごとに予算時期に社協と内部協議をしている。予算に反映しないと実行に結びつかないからであり、そのためにも活用できる国の補助金を探してくることが必要となる。

計画の評価については、住民から通知表をつけてもらう指標を作り、わかりやすく楽しみながらできる評価を行ないたいと思っている。

策定委員会は策定だけを担っており、進行管理までは行っていない。

### ◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目

実施年度を明記することである。計画には実施年度を入れないと絵に描いた餅になるという考えから、年度を明記し、先導的・起動的プロジェクトを記載した。第1期計画のプロジェクトはすべて達成している。

### ◆地域福祉（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目

実行性のある計画にするには、年度ごとに強い意志で予算折衝していくことが重要である。計画は住民との合意形成のもとに策定した計画であり、住民との約束である以上、それを実現していかなければならない。

社協は地域福祉を推進していく組織であるがお金がなく、事業費が必要である。行政で担保してもらえるかどうか、そして住民に理解してもらえるかどうか、パートナーシップの関係が重要である。

現在、町の一般財源を活用して、社協に生活サポートセンターを設置し、心配ごと相談や安心サポート事業、法人後見事業を行なっている。現在、法人後見13件、日常生活自立支援事業20件を支援し、市民後見人は38名となっている。これは地域福祉計画をきっかけに行なうことができた取り組みである。社協の理事会でもなかなか新規事業はできないが、計画に位置づけられているということは住民の声があるということであり、実現に向けて強く要求していくことができる。

**◆自治体（社協）が地域福祉（活動）計画を策定する際に参考とした、他自治体（社協）の有無および理由**

高浜市が福祉のまちづくりに取り組んでおり、その計画を参考にした。

**◆東日本大震災以降の、自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の具体的な施策に対する影響**

心を痛めているが現地に赴いて支援することができず、自分の地域で何ができるかを真剣に考えた住民が多かった。そのため災害に関する講座を7回開催し、噴火やダムが決壊、炊き出し、ボランティアセンターの設置、備蓄などをテーマに学び、行政・社協・住民の役割を議論した。

**◆東日本大震災などの大規模災害以降の地域福祉（活動）計画のあり方**

福祉避難所を充実させていきたいと考えている。現在、小地域ネットワークの名簿をもとに避難訓練を実施している地区が1つある。

**◆自治体が地域福祉を推進していく上での課題、今後必要になること**

福祉は人の力によって成り立っているため、人材の確保が課題である。社協職員を募集しても一人も応募がないということがあり、他の社会福祉法人も頭を抱えている状況である。

また、市民後見人を育成し、住民とのパートナーシップを築き、住民参画による福祉のまちづくりを進めていくことも重要である。

## 【6. 静岡県長泉町】

### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

長泉町は人口約4万人、三島駅から東海道新幹線を使うと東京まで約1時間という交通の便もあり、ベッドタウンとしての性格を持っている。また、近年は、工業の町として発展しており、財政力指数は県内で1位である。流入者が多く、持家率が低いという特徴がある。

町として、子育て支援に注力しているため、子育て世代の流入も多い。このため、近隣自治体と比べて高齢化率は低くなっている。しかし、若年層の1人暮らし世帯も多く、この層の自治会加入率が低いため、コミュニティの希薄化の傾向がみられ、地域福祉活動を行なう上で課題となっている。また、新旧の住民の間には地域生活についての意識に差があり、住民の交流を意図的に進めていかなければならないという課題もある。

### ◆自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

地域福祉計画は現在5期目で、2012（平成24）年3月に策定され、計画期間は5年間となっている。初回の計画は1993（平成5）年に町単独で策定している。社会福祉法に規定されたことを受けて、2002（平成14）年3月に策定した第3期計画からは、社協による地域福祉活動計画と一体となって策定している。

第3期計画では、地域福祉計画と地域福祉活動計画が合冊という形の計画書となっていたが、第4期計画からは、社協との役割を整理しながら一体のものとして策定されている。この計画策定の方針は、第5期計画においても、引き続き継続されている。

地域福祉活動計画は現在4期目で、上述の理由から2012（平成24）年3月に策定されたものである。初回の地域福祉活動計画は1996（平成8）年に策定されており、2002（平成14）年の第2期計画から、行政の地域福祉計画とともに策定されている。

### ◆自治体が最初に地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援

初回策定時の状況については、よくわからない。ただし、地域福祉計画を読む限りにおいては、当時の町長の強い意向によって策定されたと考えている。

### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

地域福祉計画策定は、福祉保険課が所管課である。福祉保険課は、18人で構成されているが、地域福祉（計画）の担当は1人である。地域福祉計画の策定にあたって、ワークショップを開催した。これにより、住民の意識を計画に取り込むとともに、住民に地域福祉を意識させることを目的とした。また、地域福祉の活動は、それが住民に伝わるこそ重要となるので、情報の発信に重点をおいた。

また、行政と社協で意見交換を行なうことに、多くの時間を割いている。策定にあたって、町は県からの支援は受けていない。また、社協は県社協から、積極的に策定するように指導を受けた。

## ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

地域福祉計画に掲げられている重点項目は、団塊世代の活力の活用、次世代のための出会いの場の提供（婚活）、地域での子育て支援、小地域支援体制づくり、情報を届けること、みんなで見守るネットワークの構築の6項目である。婚活は、この地域の実態として未婚率が高く、この状況で、若年層が高齢化することを課題と捉えて、事業化したものである。また、小地域支援体制づくりは、東日本大震災を契機に、これまでコミュニケーションをとることに留まっていた要援護者の個別支援に関して、具体的な支援関係を核としたものにしていくことを目的としている。

## ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

町の総合計画を最上位の計画として、地域福祉計画は、他の福祉計画の上位に位置づけられている。

## ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

地域福祉計画と地域福祉活動計画を一体のものとして策定している。また、日常の活動においても普段から連携をとっている。例えば、高齢者や障がい者などの個別対応についても、町と社協の担当者が一緒にアウトリーチしている。さらに、月1回は課長クラスで会合を持っている。地域福祉計画の法定化のインパクトは強く、当町のような小さな自治体では、両計画が車の両輪のように、一体化して策定する方がメリットがあると考えている。例えば、調査の実施、費用の負担、合理的な業者の選択が可能になり、社協が単独で行なうよりも、負担が少なくなる。

## ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

地域福祉計画は、老人保健福祉計画、介護保険事業計画、障害者計画、障害福祉計画とともに、常設の「福祉施策推進評価委員会」において、策定から評価までを行なっている。福祉施策推進評価委員会は、2007（平成19）年に設立されたものである。計画の策定から進行管理、評価に至るプロセスを一連のものにして、策定時の「思い」を評価に活かせるようにしている。委員会は他の計画も含めて年に3回から9回開催されている。前回の地域福祉計画に関する委員会では、中間報告を行ない、新計画の策定前に評価を行なっている。担当する他の各計画についても同様に行なわれており、特定の計画（例えば地域福祉計画）についての議論を、毎回の委員会で取り上げるのではない。

地域福祉活動計画について、社協は、できなかったものを含めて実績をワークシートに記載して評価委員会に諮った。総合計画にはかなり意識的に数値目標が入っているが、今回の地域福祉活動計画においては、数値目標を入れ込むことができなかった。

**◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目**

計画の策定において、住民のニーズを把握し、反映させるということは最も基本の事項だと考えている。それはヒアリングやワークショップなどにより定性的に把握するとともに、アンケートや国勢調査などの調査により定量的に把握することが必要と考えているからである。

実施については、限られた予算の中でいかに効率よく活動を実施していくかが求められている。評価に関しては、時代に合ったものを取捨選択していくことが必要と考えている。

**◆地域福祉（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目**

行政では、地域のコミュニティのあり方を見直し、住民との協働や役割分担を明確化することが重要と考えている。

社協では、計画に定めたことをいかに行政と社協とで共有できるか。また、各年度の事業計画にいかにつなげていけるかが重要と考えている。さらに、地域福祉では、社協の働きかけにより、住民が主体的に活動することが重要になってくるので、住民への啓発活動や理解促進のための活動が重要と考えている。

**◆自治体（社協）が地域福祉（活動）計画を策定する際に参考とした、他自治体（社協）の有無および理由**

参考にした自治体はない。

**◆東日本大震災以降の、自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の具体的な施策に対する影響**

東日本大震災を経験して、ボランティアの必要性への意識が高まった。災害時は、平時の活動の延長線上にあると捉えている。要援護者支援の活動について、震災後、その機運が高まっているということもあり、充実させていく必要があると考えている。



## ◆東日本大震災などの大規模災害以降の地域福祉（活動）計画のあり方

基本的には現行の路線を踏襲しようと考えている。地域のつながりを強化することが重要と考えている。

## ◆自治体が地域福祉を推進していく上での課題、今後必要になること

行政は、情報発信に課題があると考えている。行政組織において、組織同士の横のつながりの強化を図る必要がある。また、地域においては、若年層の参加を図ることが課題である。地域福祉の担い手が、高齢者に偏らないように各種のワークショップに若年層を交えるというような取り組みが必要と考えている。実際に、福祉科をもつ高校では、授業の一環として町の地域福祉計画について議論をしてもらっている。また、ボランティア保険の加入のために、社協を訪れている若年層は少なくない。このような機会を活用する必要があると考えている。

社協は、活動の単位として自治会レベルを考えている。そして自治会の力をつけ、自治会に参加していない世帯とつながりを持つことで、孤立・孤独への対応とともに、地域力を保つための支援をしていくことが重要と考えている。また、介護保険や自立支援の事業を行なう部門（サービス提供部門）においても、職員が地域福祉の視野を含めた援助活動を行なうことが重要と考えている。さらには、事務局の職員も、地域の中に入って活動できることが重要と考えており、コミュニティワーカーの研修を受けてもらっているところである。

## 【7. 熊本県大津町】

### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

大津町は、熊本市近郊の人口3万人の自治体で、豊肥本線、国道57号により、熊本市のベッドタウンとなっている。そのため、町の中心部では人口が増加し、都市化している。また、町内の産業として、本田技研工業の工場やいくつかの工業団地があり、夜間人口よりも昼間人口の方が多いという特徴もある。

町の人口は、中部の平野部に集中しており、この中心部から南北に車で15分ほどのところまで集落が点在している。このような町の北部や南部に位置する集落では、人口の減少により、過疎化と高齢化が進行している。

2012（平成24）年において町内で孤独死は2件発生している。また、工場に勤務する外国人労働者、ホームレスなどの低所得者、ごみ屋敷などの生活困難を抱えている人が一定数存在している。

### ◆自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の策定回数、直近の策定年月、計画期間

地域福祉計画と地域福祉活動計画は、現行の計画が初回の計画で、2009（平成21）年4月から2015（平成27）年3月までの6年間の計画となっている。

当初10年の期間を想定していたが、モデル事業を実施するなど、約3年の期間をかけながら策定している。計画に先立って、「大津町地域福祉計画等策定マニュアル」（2007（平成19）年3月）を策定している。計画を策定する以前は、これらのマニュアルにもとづき地域福祉を推進していた。「大津町地域福祉計画等策定マニュアル」は計画策定後「小地域福祉活動マニュアル」と名称変更し、現在でも毎年更新して、各地区での活動状況などを紹介している。また、計画期間の満了時期は、町の総合計画の策定期間と合わせた。このような理由のため、計画期間が6年となっている。第2期の計画は、計画期間を10年として、途中5年で見直す予定である。

### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

大津町には市町村合併の議論があったが、2004（平成16）年に合併の協議から離脱した。これを受けて、地域福祉計画の策定が進められた。また、2005（平成17）年頃、当時担当していた課長が地域福祉計画の必要性を感じていたこともあり、強力なリーダーシップをもって計画の策定を推進していた。

また、地域づくりを重視した町政を行ってきたという背景があり、町内65の「行政区」に地区担当職員を配置していた。当初配置された職員は各行政区1名であったが、のちに2名に増員され、現在に至っている。これには、当時から町長が「地域」を重視した町政を行っていたこと、さらに、全体の流れとして、県や県社協が計画の策定を推進していたことが背景にある。

大津町の計画は、町が社協に委託する形で策定されている。そのため、計画の策定において社協には、町から委託金が拠出されている。また、国の補助（セーフティネット支援対策等事業）と県の事業（福祉のまちづくりアドバイザーの派遣事業）を活用し、計画を策定した。

## ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

町民が手に取りたい、読みやすい計画書となるような冊子を作成した。例えば、計画書冒頭の町長のあいさつをわかりやすくしたり、イラスト・写真を多用したり、また、装丁について冊子の角をとるといった工夫をしている。

内容については、初回の計画ということもあり、地域福祉を浸透させることを目的としている。つまり、今期の計画は、地域福祉を推進する糸口として位置づけている。そのため、顔の見える地域づくりや、地域福祉推進委員の活動をもとにした小地域福祉活動の推進が重点的な取り組みとなっている。このように地域福祉を推進するきっかけとしての計画という位置づけであること、そのため行政計画としての項目が不足していることが特徴となっている。

## ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

町の総合計画を上位の計画として、そのもとで地域福祉計画は、高齢者福祉計画、介護保険事業計画、障害者基本計画、障害福祉計画、次世代育成支援行動計画などと並立の位置づけにある。そして、これらの計画と連携をとることになっている。

総合計画では、地域福祉の推進が重視されており、社協の機能強化がトップ項目として示されている。

一方で、高齢者や障がい者などの課題解決において、地域福祉の活用が有効な場合でも、各施策による援助を実施するにとどまり、地域福祉の視点を含めた援助を提供するまでには至っていない。こうした個別の施策を地域福祉と連携させる、すなわち直結させることで、個別の課題を地域で解決できる仕組みにしていくことが課題となっている。

## ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

大津町の地域福祉計画ならびに地域福祉活動計画は、一体のものとして策定しており、冊子も両者を合わせて1冊となっている。行政と社協は従来から連携した活動を行っていた。計画の策定については、行政が社協に策定を委託し、当初から計画を合同で策定している。計画の中では、町が地域福祉の方向性を示すための枠組みを構築し、社協が実際に推進するという役割分担を意識している。

## ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

計画を策定する際に、計画策定委員会を設置している。2009（平成21）年4月からは、計画策定委員会をそのまま計画推進委員会にスライドさせ、計画推進委員会に計画の進行管理を担当してもらっている。計画推進委員会は、社協が町の地域福祉事業として補助金をもとに年1回、年度末に開催している。計画推進委員会では、進捗状況の報告と「小地域福祉活動推進マニュアル」の更新が主な議題となっている。そして、そこでの意見（評価）は翌年度の実施計画などに反映している。

**◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目**

地域福祉計画を策定するにあたっては、地域福祉が個別の課題解決のための枠組み作りという位置づけにする必要があると考えている。そのために、援助実践の現場で出てきた課題を地域福祉、そして地域福祉計画へとリンクさせる必要があると考えている。

実施においては、行政と関係機関との連携や住民の理解と協力が重要になる。例えば、見守りを行なうことについて、行政内部でも多くの関連部署があり、それらとの連携を視野に入れた計画であることが重要と考えている。

評価に関しては、今期の計画の特徴もあり、詳細で具体的な項目が不足している。そのために、評価がしづらい計画となっている。次期計画では、計画の中に評価できるような項目を詳細に設定していく必要があると考えている。

地域福祉計画は、防災、高齢、障がい、次世代育成などに関連している。それは、地域福祉が他の個別の施策を支えるという意味で、すべての計画の土台になるものと考えているためである。

**◆地域福祉（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目**

地域特性、地域のニーズの把握が計画策定の重要な前提になると考えている。また、個人情報の保護との兼ね合いが出てきて、特に都市部においてその配慮が重要となってきている。

**◆自治体（社協）が地域福祉（活動）計画を策定する際に参考とした、他自治体（社協）の有無および理由**

計画の策定に際して、熊本市を中心とするベッドタウンを形成しているという地域特性は、近隣自治体と共通している。そのため、近隣自治体の計画を参考にしている。また、これ以外には、先進事例として取り上げられていた自治体の計画、厚生労働省のホームページなどを参考にした。

また、県は、地域福祉トップセミナーを毎年実施して計画策定を支援している。このセミナーには、町長と町議会議長が参加しており、行政トップの地域福祉の理解や推進につながっていると考えている。

## ◆東日本大震災以降の、自治体（社協）の地域福祉（活動）計画の具体的な施策に対する影響

現行の計画に東日本大震災の影響を反映させた施策はない。

東日本大震災の後に、町では災害時要援護者支援計画の見直し、福祉避難所の協定の締結など、地域と協力して防災や災害時の避難に備えていた。そこに2012年7月12日の九州北部豪雨による災害が発生したこともあり、災害対策は住民に身近な課題となり、防災意識は向上したと考えている。

なお、地域福祉活動計画にもとづく住民の活動がすでにあったこともあり、7月12日の九州北部豪雨では、被災した地区の区長や民生委員、地域福祉推進委員が避難誘導・避難所の運営に協力し、地域ぐるみで避難・復旧することができたという経験となった。地域における防災や見守りの活動を地域福祉活動の入り口とすることで、「地域福祉」に取り組みやすくなった。

## ◆自治体が地域福祉を推進していく上での課題、今後必要になること

行政としては、小地域福祉活動をしていない行政区（65行政区のうち45行政区が未設置）への対応が課題と考えている。そして、町の全職員に対して、地域福祉に対する理解を深めるための研修を実施しているが、これを継続していく必要を感じている。

社協としては、地域への継続的な支援の実施として、地域福祉の専門職を配置して、地域の核となることが必要と考えている。

## (4) グループヒアリング調査

### 註)

本調査では、ヒアリング調査対象となる地域が限定されており、ヒアリング調査対象の個人情報保護の観点から発言者自治体名を明記していない。

### ① 2013年1月21日実施

参加自治体：3自治体（A・B・C）および、同自治体社協

ヒアリング会場：明治学院大学

参加人数：自治体7名、調査委員4名

### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

Aでは基本的な内容は第1期計画を踏襲している。現在の第2期計画では「量より質」に重点をおいて策定している。区ごとの地域福祉計画を作成することを想定していたが、実際には本庁が雛形を作り、各区が参考としたことから地域特性が薄まり、内容的に似通ったものとなった。区計画は、各区とも合併前自治体の住民を中心とした地域住民による協議会での検討をもとに作成している。今後は地域の独自性をどう出すかが課題である。

Bでは、総合計画をはじめ、高齢者福祉計画などの分野別計画の取り組みとの調和を図り、地域福祉に関する理念や方向性を示す計画として、また、個々の計画の隙間を埋める計画として策定した。

現在の第2期計画の重点取り組みは、計画の理念の実現を目指し掲げた基本目標の中から、地域福祉を推進する牽引力となる項目を6つ選んでいる。また、人と人のつながりを大切にす視点、市民、行政、関係機関、事業者などが協働で取り組む視点、地域特性を活かした取り組み、重層的なエリアを設定したエリアごとの取り組みを特徴としている。

Cは、前期3か年でモデル事業を推進し、そこから明らかになったニーズを受けて後期6か年で計画を策定している。現在の計画は、社協の地域福祉活動計画と一体的に作成しており、これは人口規模・人員などの関係から一体的作成が効果的と判断したためである。

### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

Aでは、区ごとの計画策定を想定した。区の計画は、区役所（社会福祉課）が中心となり策定し、区協議会が承認した。各区の重点項目をくみ上げる目的があったが、実際には本庁で計画の雛形を作成し、各区はそれをもとに計画を策定した。現状では、本庁の権限が大きく、各区は窓口業務が中心となり、ニーズくみ上げなどは困難となっている。合併以前に策定された旧自治体ごとの計画は、合併を契機に破棄され、市全体に標準化されている。計画策定に対する県からの支援は行なわれておらず、日常業務的での関係はほとんどない。また、社協の地域福祉活動計画は、策定委員および関係部署の作業部会を中心に作成している。

Bでは、第1期計画は多くの市民や関係者が策定に関わり、理想的なプロセスでの策定であったが、内容が総花的であり、評価が行なえなかったという反省を受けて第2期の計画を策定した。

計画策定の時間的制約から第1期計画のようなプロセスは取れなかった。

社協の活動計画策定（第5次計画）では、主に企画人事課と地域福祉推進課（地区担当を含む）で進めてきた。計画策定にあたっては、民生委員児童委員・自治会・当事者団体・事業者に対してのアンケート調査および、まちづくり協議会に対する聞き取りを行ない、その内容は、次年度の市の計画の資料としても活用された。また、学識経験者および県社協担当者からの策定支援もあった。

Cでは、計画の策定に先立ち、地域でモデル事業を実施し、そこからのニーズを把握し計画を策定した。県主催による地域福祉トップセミナーを活用した。コンサルタントは計画策定後も、地域福祉業務に係わる行政研修などに対応している。

これら各自治体の回答から以下の論点が抽出される。

1つは地区（圏域）別計画の設定についてである。政令市の場合、合併を機に区計画を策定している。これは行政区（旧市町村）ごとに設置された区協議会での審議・了承を経て策定されている。中学校区単位に地区社協が設立されている。地区社協の活動計画は策定していない。

Bの場合は、行政区として7ブロック（生活圏域）に20のまちづくり協議会を設置している。この7圏域の地区センターにコミュニティワーカー7名（地区担当）をそれぞれ配置している。社協はこのまちづくり協議会（概ね小学校区）の福祉部に対する支援やサポートを行ってきた。B社協には、他市にあるような「地区社協」を設置しておらず、まちづくり協議会・福祉部を、いわゆる「地区社協」に見立てて協働を行なっている。自治体の行政区に住民自治組織としての協議会を設置している場合、この協議会との間で地区福祉計画をどのように策定し運用していくかが課題となる。協議会の中に福祉部会を設置してこれを担わせることも検討される。地区社協の設置は自治体規模によってその設置単位が異なる。地区社協の活動計画の策定については、行政の地区計画策定との間で判断されることになる。一方、小規模自治体の場合は、行政と社協と一体型で計画を策定することが有効な対応として選択される。2つ目は第1期計画から第2期計画への展開である。報告事例では、第1期の取り組みを踏襲する場合が基本となっている。成年後見制度、権利擁護、早期発見・支援など社会的ニーズの高まりに合わせてこれに取り組む場合、また、より地区別展開を図って支援体制を検討する場合がみられる。3つ目は数値目標化の状況である。第1期計画から第2期計画への段階で、数値目標化して評価を行なうことには取り組めていない。年次計画の中でできる範囲でみていくことが実際の取り組みとなっている。第1期計画が初めての取り組みでもあり、総花的で評価しづらいということもある。また、全体と地域のそれぞれ取り組みの評価という点では、評価の基準が立てづらい点も指摘されている。4つ目は自治体合併による影響である。合併市の場合、旧市町村の計画は基本引き継がれず、新しい基準に揃えるということで取り組まれる。これまでの地域性が活かされない弊害が指摘される。また、政令市の場合、区長に計画を策定し実行するまでの権限を与えないという背景もある。

#### ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

Aでは、社会福祉審議会、「地域福祉をはぐくむ運動推進会議」が評価、意見提出を担当した。現状で第1期計画のレビュー・引き継ぎは行っていない。3次計画へ向けての課題検討とアウトカムの評価をどうするかが課題である。社協の活動計画は、年度ごとの事業評価での内部、外部向け評価を実施している。

Cでは、計画策定時の策定委員会が推進委員会にスライドして評価を実施している。推進委員会の報告を次年度計画に反映している。計画の見直しではなく、他の計画に合わせた中間見直しを実施している。

これら各自治体の回答から以下のような論点が抽出できる。

1つ目は評価の難しさであり、計画のアウトカム評価について指標を活用しながらどう行なうかが課題である。2つ目は進行管理上の課題である。分野別計画との調整の問題がある。計画期間を揃えるなどの対応は行なっている。また、法や制度の変化とともに、5・10年間といえども社会状況の変化をどう組み入れ、合わせていくかという課題がある。

現実には、計画に定めのない事項・取り組みが、首長のトップダウンで、また議会の意向を受けて持ち込まれる。

### ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

Aでは、策定時の庁内ワーキンググループに関連する課の職員が参加することで、情報共有を図っている。計画実施時の連携はないが必要性は感じている。

自治体の企画・計画が多数となり、計画の優先順位が変動しているため総合計画の重要性が低下し、個別計画の重要度に左右されている。また、計画自体にも「べき論」が多く戦略がない。

地域福祉の対象者が明確でない。また総合機能の体制づくりができていない。これは行政内での権限の重複によるもので、行政の原則である「一律公平」な対応では困難なのが実情である。

Cでは、他の計画との連携を行なっているが十分ではない。ただし連携の必要性は認識している。

これらの回答から以下の論点が抽出できる。1つ目は計画間調整の難しさである。地域福祉の関連計画が多すぎるため、計画間の調整の難しさがある。これまでの供給型計画に対して、地域福祉のような理念型計画は予算の裏づけ、また確保が難しい現実がある。2つ目は計画行政の後退があげられる。計画に記載があっても財政事情によって判断や方針が変わってしまう場合があり、計画行政の後退の問題が指摘できる。また、行政の企画力が落ちており、市民協働が言われ取り込まれるようになった時期から、総合計画の位置づけが軽くなっている。そうした中で、地域福祉計画をどう位置づけ活用するかが問われている。3つ目は地域福祉計画の対象をどう定義するのかということである。例えば、施策のすき間である生活問題への対応は地域福祉の対象として本当にあり得るのかどうか。そもそも地域福祉とは何なのか。施策の対象・ターゲットをどこにおくのか。地域支援は対象が見えにくく、施策化しづらい現実がある。4つ目は計画の総合性についてである。地域福祉計画の総合性とは何か。地域福祉は総合機能を持ち得るのかどうか。行政において、これらを担える体制が作れていないのが現実であり、これには縦割り行政の弊害と限界が背景にある。総合化の2つの面（要請）にどう応えるか。つまり個別分野計画を全体として統轄する面と、潜在化している生活課題へ地域全体として取り組む面にどう対応していくかが課題となる。

### ◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目。また、地域福祉（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目

Aでは、行政と市民の理念の共有、具体的な施策の責任の明確化が必要となっている。地域福祉の推進には、現状の地域福祉のイメージが曖昧である（地域づくり、福祉づくりが一緒のイメージとなっている）。地域への活動のコーディネートが必要である（これが本来の地域福祉の役割）。市民協働の考え方・役割も見直す必要がある。現状では市民協働の考えから多くの市民を巻き込む形となっている。しかし「総論賛成、各論反対」の状況である。社協は地域社会の推進役であり、そこで重要となることは究極的には人材育成である。

Bでは、地域福祉の周知と住民の理解が重要と考えている。地域におけるつながりや地域活動を進展させ、維持するには、地域住民が地域の困りごとなどの地域課題を共有し、地域福祉への理解を深めること、および人材の発掘・育成が課題であると考えている。しかし、市民協働では、ワー



ワークショップの開催方法など現実的な問題がある。一般的によく実施されているワークショップは、調査、合意形成、啓発・学習の機会など多様に展開されていることの懸念があり、実施の目的が明確になっていない。例えば合意形成を目的とした場合でも、ワークショップでランダムに集まった市民に「政策形成」の責任を負わせることができるのかが不明であり、ワークショップで合意形成を行なうこと自体に意味があるのか疑問に思う。ワークショップでは意見を集約する必要はないが、フィードバックする必要はある。

これらの回答から以下の論点が抽出できる。1つ目は地域福祉計画の位置づけである。地域福祉計画の中二階的な位置を確保できるのか。他分野（防災、教育、医療など）との間で福祉はこれらに共通するベース（基盤）を構築し得るのかどうか。地域福祉計画は他の福祉分野計画との間で同列ではない。一方で、上位計画として地域福祉推進を掲げた場合、他分野（課）の権限範囲の領域まで踏み込めるのかどうか課題となる。2つ目は計画の評価のあり方についてである。第1期計画で取り組まれ普及したワークショップについては、自由に発言して意見を集め、可能なものは施策に反映するという点では有効だが、計画見直し時、評価の場面での活用には限界があり、効果的な場面での活用が求められる。

今後の評価での課題として、計画や取り組みを何度か重ねることで、着実に地域の力が強くなっているかどうかという観点からの評価が重要ではないかと考えている。

#### ◆自治体が地域福祉を推進していく上での課題、今後必要になること

計画と日々の業務の相互性をどう担保するのか。また、計画を策定する上層部と現場を担当する職員の認識の同一性（現場の意見を計画に反映させること）をどう確保できるかが課題である。

自然発生するコミュニティは存在せず、コミュニティの創造・維持のための何らかの介入が必要ではないか。

地域特性の地域福祉計画への反映を行なうことが必要であり、計画行政の変化に合わせた地域福祉の計画策定を今後どのように行なっていくかが課題である。

この回答から以下の論点が抽出できる。1つ目は福祉の地域力と地域の福祉力である。「福祉の地域力」と「地域の福祉力」の組み合わせが必要である。地域に介入していける力量を行政職員がどうつけるかが課題であり、実践部隊としての社協への期待が大きい。

2つ目は地域の側からみることの必要性である。「地域の方から行政をみる」視点を持つ必要性がある。身近な生活範囲で、地域福祉につなげる、地域で相談を受けてつなぐ、課題を共有できる人材が枯渇してきている。地域の人の顔がみえない、地域のつながりの底が抜けるような事態にどう対処していくのかが課題となる。

## ② 2013年1月29日実施

参加自治体：4自治体（D・E・F・G）および、同自治体社協

ヒアリング会場：明治学院大学

参加人数：自治体9名、調査委員5名

### ◆自治体（社協）の地域特性および福祉特性

Dは、近隣市街から約45km離れた所に位置する人口2,800人弱の自治体である。過疎化・少子高齢化（高齢化率：約31%）が進行している。社協は、一人暮らしの高齢者（認知症高齢者）の生活をどのように支えるかを地域ぐるみで考えていかななくてはならないと考えている。また、手帳を持っていない知的障がいや精神障がいのある人で、生活のしづらさを抱えている人への支援をどのように組み立てていくかという課題に対して活動を行なっている。

Eは、人口約106万人の政令指定都市である。1988（昭和63）年に近隣自治体と合併している。Eの中心は、都市化が進む商業地で、高層マンションが増えており、コミュニティの希薄化が進んでいる。一方で、田園地帯も多く、市内は多様な地域特性を持っている。少子高齢化と単身世帯の増加が進んでおり、高齢化率は2010（平成22）年で18.6%、また、1989（平成1）年に2.7人であった世帯構成人数は、2010（平成22）年で2.2人と減少している。

Fは、人口4万人強の自治体であるが、人口は増加傾向にあり、財政指数は県内で1位となっている。東海道新幹線の停車駅が利用可能で、東京への通勤圏であること、子育て支援に力を入れていること、自治体内に工業団地を4つ有していることが自治体の特性である。そのため転入者が多い、持家率が低い、近隣自治体よりも高齢化率が低い（18.7%）という傾向にある。しかし、コミュニティの変容により地域関係の希薄化が進み、自治会加入率の低下が課題として捉えられている。

Gは、2005（平成17）年の近隣町村との合併により、大半は山林であるが広大な面積を持つ自治体となった。市内には県立の精神科病院があり、社協においては精神障がい者への対応が増加傾向にある。また、生活保護の受給率（8.4%）も県内では高い自治体である。独り暮らしなど見守りが必要な高齢者を民生委員が週1回訪問し安否確認を行なっている。また、旧市の社協は元来、多くの事業を行なってきたが、合併によって新規の事業がさらに増えているという。古くから「福祉でまちづくり」をしてきた地域だと考えている。

### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

Dの地域福祉計画は現在で2期目、地域福祉活動計画も2期目である。両計画は、行政と社協で一体となって策定している。現行の計画では、市民後見人の養成と福祉ファンドの創設が計画されている。市民後見人の養成は、前期の計画で2006（平成18）年から権利擁護事業として生活サポートセンターを独自財源で設置した取り組みを拡充したものである。福祉ファンドについては、地域に使うための財源を確保することを目的として、今期の計画から導入されたものである。

Eの地域福祉計画は現在2期目、地域福祉活動計画は3期目である。両計画とも計画期間の満了にともない、2010（平成22）年度末にかけて策定作業が行なわれていたが、東日本大震災の発生により策定作業を中断した。このため、震災の経験を踏まえた内容が追加されているという特徴がある。具体的には、避難所での活動など、震災時の活動内容（事例）を計画書に盛り込み、紹介している。

Fの地域福祉計画は現在5期目の策定が終わったところである。地域福祉活動計画は、現在4

期目である。両計画とも一体の計画として策定されているが、特徴的な内容として「婚活」の計画があげられる。低所得の青年層を対象として、社協を主体に、コミュニケーション能力や自己評価の向上を企図した講座を開いて支援することを計画している。これは高齢化した単身者の増加に対する施策として位置づけられている。

Gの地域福祉計画は現在3期目である。今期の計画では、活動の単位の小地域化を行なった。従来の計画においては、町内会・自治会までのエリアで設定していたが、今期の計画では隣組など、より小さなエリアまでの5層のエリアを設定した。

#### ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

Dでは住民座談会を開催して、その内容を計画に反映させた。住民座談会の開催について、行政は実効性を重視するという観点からこの手法を用いた。座談会の運営にあたっては、抽象的な表現ではなく具体的な言葉で表現しなければならなかったことに苦勞をしたという。また、社協は、この場を活用して住民との合意形成を図り、計画を住民と一緒に実行していくものだという意思を示す場であったとしている。この住民座談会は、策定時だけではなく、年1回は開催しており、定着していると考えている。

Eでは、計画策定のプロセスを重視して、住民座談会を開催し、パブリックコメントを募集した。震災の経験を通して、見守りや支え合いをどのように広げていくかということについて、震災時の活動を事例として計画書に掲載した。計画は策定委員会によって取りまとめられた。策定委員の選出は、学識経験者以外は各団体からの推薦によった。

Fでは、ワークショップなどを開催して住民の意見を聴く機会を設けることや、若者の参加を促すために、高校の福祉科の授業の一環とするなど、住民参加の工夫をしている。さらに、住民意識調査を行なったが、今回の計画策定における調査では、期間が短かったことなどの要因もあり、以前の調査に比べて回収率が下がってしまったという課題が生じた。

Gでは、住民座談会を開催してその意見を計画に反映させている。日本地域福祉研究所の助言もあり、第1期計画では133地区、第2期は51地区で座談会を開催しており、今期の計画においては特徴のある31地区で座談会を開催し、それに加えて事業所（回答数448）や中高生（回答数1,933）を対象としたアンケートを実施した。座談会を開催するにあたって、自治会などの役員に対して、開催の許可をとるなどの事前の根回しが必要で、時間と労力が必要であった。

都道府県からの支援については、いずれの自治体も金銭的な補助はなく、Dで市民向けのセミナーを開催した時に職員の派遣があったこと以外は、どの自治体も人的な支援についても受けていない。一方、社協においては、都道府県社協から補助金が出ているところがあり、Fは補助金が、Dはモデル事業として補助金が出ている。

#### ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

Dでは、地域福祉活動計画の評価について、社協は、住民に評価してもらいたいと考えている。そのため、評価スケールを作ることを目指している。現状では、保健福祉課や社協の理事会により評価してもらっている。

Eでは、今期の計画では、計画策定委員会がそのまま計画推進委員会となって、評価と見直しまで行なうことにした。地域福祉計画については、第1期の振り返りとして、住民へのアンケートや座談会を開催して、現状と課題を整理した。地域福祉活動計画に関する評価について、社協は、

活動の主体は住民にあることから、地域の人たちが活動をチェック、評価できるようにしてもらいたいと考えている。評価方法として、活動などを数値化することで判断するよりも、事例の積み重ねによって評価していきたいと考えている。そのためには、大学や企業と連携をして、これから評価の方法について、研究をしていきたいと考えている。

Fでは、従来から計画の策定に関して計画策定委員会を設置してきた。しかし、計画の策定が終わると、計画策定委員会は解散した。そこで、2006（平成18）年から、福祉施策推進評価委員会を常設で設置して、地域福祉計画、老人保健福祉計画、介護保険事業計画、障害者計画、障害福祉計画について、策定から進行管理、評価を行なっている。また、地域福祉活動計画の評価について、社協は、評価の指標づくりに困難を感じており、数値化して実態がともなわないものよりも、事例を積み重ねることで評価することを検討している。

Gにおいては、今までの計画が、市町村合併などの影響を受け、計画の評価が十分にできなかったという反省を踏まえて、今期の計画では中間報告をすることを計画の中にあらかじめ盛り込んでいる。活動の検証方法については、これから詰めていくところである。

#### ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

Dでは、地域福祉計画と地域福祉活動計画は行政と社協が一体となって策定している。社協では、行政計画と一緒に取り組めるようになったのは地域福祉活動計画にとって意味が大きいと考えている。

Eでは、地域福祉計画と地域福祉活動計画の策定委員会のメンバーを同じにすることで、両計画の策定のプロセスを合わせ、合同で策定を行なっている。また、東日本大震災に係る震災復興計画と計画終了時期を合わせた。

Fでは、従来、それぞれ別個に策定していた地域福祉計画と地域福祉活動計画であったが、社会福祉法に規定されてから、行政と社協の合同で策定することにした。また、他の福祉関係の計画も、福祉施策推進評価委員会の同じ委員によって取りまとめられ、進行管理と評価をされるという体制をとることで、地域福祉計画との連携が図られている。

Gの地域福祉計画と地域福祉活動計画も、行政と社協で同じプロセスで策定している。また、総合計画と連動させるように策定されている。

#### ◆地域福祉（活動）計画を策定・実施・評価する上での重要項目。また、地域福祉（活動）計画の具体的な施策を達成する上での重要項目

Dで地域福祉計画を策定するきっかけとなったものに、市町村合併の議論がある。実際には合併に至らなかったが、合併後の地域に必要なものとして、保健センターの必要性を地域福祉計画に示したということが重要であった。これが、総合計画に反映され、その建設が実現している。こうした経験があり、その後、特別養護老人ホームの必要性を地域福祉計画で示したことにより、予算化され建設が実現している。

Gでは、策定の段階で住民座談会を開催した。これは、住民の声を地域福祉の計画に反映させることを目的としたものであった。住民座談会を開催する際に、福祉の課題に限らず、まちづくりの視点で意見をあげてもらうことが重要となる。そのため、KJ法を用いて課題の把握を行なったが、担当課である健康福祉部における課題のみならず、他の部署の課題も把握することができた。この結果が他部署の施策に有効なことから、ワーキンググループには他の部署職員も入り、それぞれの部署での施策に反映させるようになった。

### ③ 2013年2月19日実施

参加自治体：5自治体（H・I・J・K・L）および同自治体社協

ヒアリング会場：明治学院大学

参加人数：自治体13名、調査委員4名

#### ◆自治体（社協）の、直近の地域福祉（活動）計画の内容や特徴。また、地域福祉（活動）計画の施策での重点的な取り組み。最初の計画からの変更点

Hでは、現在第2期地域福祉計画の中間見直しを推進している。最初の計画は平成16年3月に策定し、地域活動拠点の整備、身近な地域での相談窓口の設置、バックアップの仕組みづくりの3点を主とした計画であった。バックアップの仕組みづくりの中で、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）については、府の補助事業を活用して、2人を配置するところから始まり、現在は7圏域で2人ずつ14人のCSWを配置している。

第2期の見直しでは、独り暮らし高齢者などの孤立の防止など、よりきめ細やかなライフセーフティネットの充実、権利擁護体制の充実、社協や地域団体が活動しやすい環境整備をはじめ、行政職員の資質向上などを盛り込んだ。現在は第3期の課題として、災害時要援護者の避難支援、個人情報の保護と共有のあり方などがあがってきている。

Iでは、現在3期目の計画を推進している。地域福祉、介護保険、障がい、健康の計画を「地域保健福祉計画」という名称で一括して策定している。3期計画では、介護保険の法律などの動向を踏まえながら、今遅れがちなところ、今後重点としていくべき課題を6つの重点として設定した。具体的には、福祉コミュニティの形成と新たな支え合いの基盤づくり、地域包括ケアシステムの構築、福祉サービスの質の向上と権利擁護の推進・促進、障がい者の自立支援の強化、生活困窮者への自立支援の強化、がん・精神保健（心の病）の対策を設定している。施設福祉から在宅福祉に大きく舵を取り、それをケアマネジャーなどに浸透させていくことがこれからの行政としての仕事と考えている。CSWについては、平成24年度は3地区6名を配置している。将来的には8地区16人（専任）の体制を目指している。

Jでは、以前は、地域福祉計画を高齢・障がい・児童・健康の4つの計画を包括するものと位置づけており、理念的な部分が強い計画であったが、今回の計画では、5つの計画の立ち位置を同じにした。さらに、具体的な施策として2つの重点課題（トータルケアの推進、互助・共助の意識による地域での防災体制づくり）を設定した。計画の具体的な取り組みとして、将来的には、10圏域に1名の地域福祉コーディネーターの配置を目指している。

#### ◆自治体における地域福祉計画と他の福祉計画、行政計画との関係、および具体的な連携内容

Iでは地域福祉、介護保険、障がい、健康の計画を「地域保健福祉計画」という名称で一括して策定している。計画期間は5年であるが、介護保険事業計画などと同じサイクルで、3年ごとに見直し・策定をしている。これらの計画は当初から一本化されていたわけではなく、個別計画の条例設置の審議会を要綱設置に変更するなどして、ひとつひとつステップを踏んで、徐々に合本化し、計画策定を一本化した。ただし、東京都の医療計画が5年ごとの改定となっていることもあり、保健の計画については担当課からは離脱したいとの声が上がっている。「地域保健福祉計画」を策定する審議会の学識経験者（5名）が、それぞれ、介護保険事業計画、障害福祉計画、健康プランなどの座長となることで、計画間の矛盾がないように整えている。計画間の調整については、分野別の計画も地域福祉の計画も、地域志向という方向性などでは一致しているが、例えば数値

目標の設定などでは、軋轢が生じる時もある。

Jでは、以前の地域福祉計画の位置づけは高齢分野・障がい分野・子ども分野・健康分野の4つの計画を包括するものであり、理念的な部分が強かった。理念は、他の計画にも行き届いているはずであったが、やはり別の計画が間に挟まるという点で、難しい面があったことから、直近の計画では、5つの計画を並列の位置に立てて、地域福祉計画を中心に置き、その位置で連携をしていくことにした（十字架のような形にウィングを広げている）。また、直近の計画については、高齢・障がいの計画と改定時期が合うように、6年の計画期間としている。さらに、各計画の策定会議体が整合をとって方針をもってやっていくために、事務局同士の会議体（連絡会）を開いている。計画の「総合化」は、将来的な目標としてはあるが、完全に統一することは現状では難しい。

Hでは、計画期間は5年で、計画期間の中間年度にあたる3年目に見直しを行なっている。最初に策定する際に、Iのような一体化も検討したが、それぞれの策定機関が条例設置をしていく方向性から、分野別に計画を策定していくことが決まった。

### ◆自治体における地域福祉計画と、社協が策定する地域福祉活動計画との関係、および具体的な連携内容

Hでは、行政と社協の計画は、計画書は合冊ではないが、柱は共通で、作る時も共同事務局でやっている。社協の地域福祉活動計画は、民と民がどのようにつながったら効果が出るかという視点から策定しており、「リンクプラン」という愛称をつけている。

Iでは、社協はこれまで計画を策定していなかったが、今回初めて活動計画（「区民活動計画」）を策定した。CSWを3年間のモデル事業として取り組んできたこと、計画策定において地区別のワークショップを行なったことが地域福祉活動計画の特徴となっている。また、計画を契機に、「区民社協」への名称変更を予定している。

Jでは、平成7年に最初の計画を策定し、現在第4期の見直し計画を推進している。行政と社協はこれまで別々に策定してきたが、行政の計画と期間が合うように、社協の地域福祉活動計画について、第4期の計画期間（平成22年～26年）を見直し、平成24年～29年の6か年計画とした。また、将来像を計画の目標として同じ表現に統一、共有化した。これまでは、計画書に行政と社協が連携するという表現が入っていても、実態が十分にともなっていなかったが、直近の計画において、地域福祉コーディネーターの配置を計画に盛り込んだことによって、スクラム・タッグができた。

Kでは、市町村が地域福祉計画を策定する時に合わせて地域福祉活動計画を策定することにより、座談会や調査の実施などで効率的な計画策定を行なうことも可能であることを県社協からアドバイスしている。

## ◆自治体の直近の地域福祉計画を作成した際の留意点、および主導的な役割を果たした役職や部署、計画策定に際しての、都道府県による支援の有無、最初の計画策定からの変更点

Hでは、第1期計画策定の際の特徴的な取り組みとして38校区すべてでワークショップを行ない行政と社協が共同事務局で計画を策定していたことがあげられる。改定の際には、一般市民アンケートで意識の変化やニーズ調査を行ない計画に反映している。社協の計画については、事業所や福祉施設、地域の老人会など、地域の様々な団体の方が参画している推進会を設置し、計画を策定している。

Iでは、行政はアンケートとヒアリングを中心に策定し、社協は8つの地域包括ごとに2回ずつワークショップを行ない、そこで出てきた課題を体系化して活動計画を策定した。

Jの計画策定では、3年ごとに実施する住民アンケートの結果を10の地域ごとに分析し、それを基礎資料として行政と社協が協働で地域別にワークショップを開催し、地域ごとの課題や問題を分析した。その課題に対応して、地域福祉コーディネーターの配置のモデル地区を選定するなどしている。ワークショップでは、策定委員がファシリテーターとなって実施したが、そのことで策定委員の意識（計画への愛着）が大きく変わった。

## ◆地域福祉（活動）計画の策定支援および、地域福祉推進のための支援

Kでは平成16年の3月に、Lでは平成18年の3月に最初の地域福祉支援計画を策定しており、現在第2期の計画を推進している。また、市町村地域福祉計画策定ガイドラインを早い時期にそれぞれ策定しているが（K:平成14年9月、L:平成15年1月）、その後支援計画を策定したため、ガイドラインの改定はしていない。

Kの県下自治体に対する策定支援では、市町村の首長と議長を対象とするトップセミナーの実施、わかりやすい事例を盛り込んだガイドラインの作成、策定アドバイザーの派遣、未策定の自治体に対する策定研修会の実施などを行なった。また、振興局（出先機関）単位で実施した地域福祉のリーダー養成（地域福祉塾）も、市町村の計画策定に間接的に影響したと考えられる。地域福祉計画の法定化当時の知事が福祉に熱心だったこともこれらの取り組みの後押しとなった。

Lでは、平成1年に県が「地域福祉推進計画」を策定し、それにもとづき全市町村で「地域福祉計画」を策定したことが礎となっている。法定化以前の計画を時代に合わせて作り直すことができたことが、高い策定率の要因となっているのではないかと考えられる。県下自治体に対する策定支援としては、「ブロック会議」での情報交換などを実施している。県行政と県社協、市町行政と市町社協の4者がブロック単位で年1～2回集まり、情報交換などを行なうものである。支援計画の2期計画では、市町の参考となるよう、事例を充実（コラムを7事例から35事例に充実）するとともに、各市町の地域福祉関連の取り組み状況を掲載した。なお、以前（平成13年～平成18年）は、勉強会・講演会などに対して補助率1/3、上限300万円の補助を実施していた。

Hでは、計画策定に際し、大阪府の支援計画を参考にした。府よりCSW設置に対する補助やCSWの研修がある。また、支援計画の見直し・策定の際などに市町村が集まる情報交換の場が設定されている。

東京都については、都のガイドラインがあるかどうかは不明であり、I、Jでは、東京都改革プランなどの政策指針は、東京都の問題意識と実施する施策の方向性が大きくずれることがないように、チェックはしている。

また、市町村合併への県の対応については、K、Lとも、合併市町村の地域福祉計画の策定、見直しなどについては特に把握はしていない。K社協では、合併協議が終わったところに、声をかけるといってはしてきているが、合併後の地域福祉計画については、それぞれの地域事情とその社協の判断によるので、県社協としてそこに対して何かアドバイスをしたということは特になかった。

## ◆自治体の地域福祉計画、または社協の地域福祉活動計画に対する「進行管理」・「評価」の際の留意点

Hでは、第1期計画を策定する際に、数値目標の設定に悩み、結局数値では設定しなかった。そのため、第2期計画では、具体的な事業の進捗状況をみて、その積み残しを入れた。目標の評価をどの目線で、どのラインとするのかが課題となっている。第3期の計画策定に向けての1つの取り組みとして、民生委員に対する調査を実施した。課題を把握して第3期計画に反映させる予定である。市民に向けて地域福祉が進んだことを見せることができる、第三者評価のような評価の仕組みしくみ・手法があるとよい。

Hでは、現在、CSWが7圏域に14名配置されている（専任・フルタイムの正規職員）。大阪府の100%補助で始まったが、中核市となったことから、現在は市が100%負担している。地域包括と圏域を同じにしており、「地域を耕して作っていく仕事は社協の仕事」という形で分けができてきている。ただし、予算をつける際には、毎年目的や効果（数値）を示す必要があるが、そもそもCSWが関わるケースは時間がかかるものであり、難しい部分がある。

また、地域福祉計画がどのように進んでいるかについては、ニュースレターのようなものを年2回ほど発行して、地域の皆さんにも説明しながら渡すなど、見えるような形で出すようにしている。そのことによって、地域力の向上につながっている。Hで、10年前と今回で市民アンケートをとったところ、社協の認知度はわずかながら上がっていた。また、民生委員のアンケートでも、行政より地域包括や社協のコミュニティワーカーとつながっていた。それはやはりこの10年の中で浸透してきたことの表れ（住民による評価）でもある。

Iでは第2期の評価の際には、事務事業評価を実施したが、数百枚の資料作成などの手間がかかるわりに、委員にすべて説明できるわけでもなく、徒労感があった。また、計画項目の中には、事務事業になっていないもの、予算化されていないものもあるので、取り組み方針ごとに課題意識などを担当課に出させた方がよいのではないかと考えている。また、事務事業の中には関連はあっても、地域福祉を目的として実施しているわけではないものも含まれるので、最終的に齟齬がでてしまう。

Jでは、前期計画の際は、関連する事業を全て拾い出し、委員に分担して評価をしてもらった。今回の計画については、重点施策を設定しているので、立ち上げからの取り組みを区切りごとに継続的に見て、評価してもらうことを考えている。J社協では、これまでは、社協の事業の取り組みを把握・報告する程度であったが、今回地域福祉コーディネーターの配置に取り組むことになって初めて評価基準をどうするかということに直面している。