

# 第1章

## 策定にあたって

### 第1節 地域福祉計画策定の背景

平成17年(2005年)1月に松阪市、嬉野町、三雲町、飯南町、飯高町が合併し、新しい松阪市が生まれました。奈良県に接する地域から伊勢湾を望める地域までの広い市域のなかで、住民が安全で安心な生活ができるために、行政と地域住民が協働しながら、必要とする福祉サービスの確保と提供体制の整備を計画的に進めていかなければなりません。本計画は、行政と地域住民、またその他社会福祉に関わるすべての関係者が協働して、松阪市の地域福祉を推進していくために、社会福祉法第107条の規定に基づいて策定される「松阪市地域福祉計画」です。

#### 1. 深刻な地域社会(コミュニティ)の現状

戦後の急激な社会構造の変化や高度成長、都市化・核家族化の進展、その後の少子高齢社会への移行などにより、家庭や地域でお互いが助け合い、支え合うという相互扶助の機能が薄れてきています。このため、高齢者、障がい者など生活上の支援を必要とする人、子どもや子育て家庭、ひとり暮らし世帯などが一層厳しい状況におかれています。

また、自殺や虐待、ホームレス、家庭内暴力など、従来の福祉行政が分野別に対応するだけでは解決できない、市民生活上の大きな課題も生じています。

その他にも、子どもを狙った犯罪や弱者を狙った詐欺といった暮らしの安全が脅かされるような事件も頻発しています。

一方、行政が担当してきた福祉施策は、平等性や公平性の観点から、画一的、一律的なものとならざるを得ませんでした。また、複雑化・多様化する問題にすべて行政のみで対応していくことには限界があることもはっきりしてきました。

家族が小規模化し、少子高齢化が進展するこれからの社会に暮らす私たちにとって、こうした地域社会の課題は、他人事ではなく、みんなの問題です。このような社会状況の中で、同じ地域に暮らす住民同士が出会い、ふれあうことで支え合う関係を築いていく意義はますます大きくなっています。他人を思いやり、お互いに支え合い、助け合う、「ともに生きる社会」を住民とともに築いていくことが必要となっています。

もちろん、こうした複雑化・多様化した福祉課題を住民の支え合いのみで解決していくことはできません。住民同士の支え合いによる力と行政、福祉の専門職が力をあわせて、公私協働・パートナーシップによって地域の福祉力を向上させていかななくてはなりません。

## 2. 社会福祉法の成立と地域福祉計画の目指すもの

このような福祉を取り巻く状況の変化を踏まえ、国においては、平成9年（1997年）から社会福祉の考え方を大きく転換する社会福祉基礎構造改革の検討が始まりました。そこでは、措置制度から自らの選択による契約・利用制度への改革や、利用者保護制度の創設などとあわせて、地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実が位置づけられました。

平成12年（2000年）に成立した社会福祉法（以下、「法」という）は、社会福祉事業法を改正、改称したものです。地域福祉計画に関わる主要な改正点は以下のとおりです。

法第1条では、「地域における社会福祉」を「地域福祉」と規定し、その推進が明記されました。また、法第4条では、「地域福祉の推進」が法の基本理念として明記され、地域福祉の推進主体として「地域住民」、「社会福祉を目的とする事業者」、「社会福祉に関する活動を行う者」の三者が位置付けられ、それらが協力し合って、地域福祉を推進することとされています。

このことから、社会福祉法は「地域福祉の推進」を今後の社会福祉の理念として掲げ、住民や社会福祉を目的とする事業を経営する者、社会福祉に関する活動を行うものが一体となってそれを推進していくことを求めているといえます。つまり、日本の福祉は、これまでの施設中心の考え方から「地域で暮らすこと」を基本目標に置いた考え方へと大きく舵を切ったと考えてよいでしょう。

もちろん、法第6条では、福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務が規定され、地方公共団体の責務として、福祉サービスの提供体制の確保や適切な利用の推進に関する施策など、必要な措置を講じなければならないとされています。

そして、法第107条において、こうした地域福祉を推進していくための方策として、市町村による地域福祉計画の策定が規定されました。本計画は、この法第107条に基づく行政計画としての地域福祉計画です。

### 社会福祉法(抜粋)

第1条 この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、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（以下「地域福祉」という。）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、もって社会福祉の増進に資することを目的とする。

第4条 地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者、及び社会福祉に関する活動を行う者は、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与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

第 6 条 国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を経営する者と協力して、社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。

第 107 条 市町村は、地方自治法第 2 条第 4 項の基本構想に即し、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経営する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とともに、その内容を公表するものとする。

- 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

#### \* 「社会福祉を目的とする事業を経営する者」とは

社会福祉法人をはじめ、福祉サービスの提供など広い意味での社会福祉を目的とする事業を経営する NPO 法人、民間企業、生協・農協等を含めた事業者のことをいいます。

#### \* 「社会福祉に関する活動を行う者」とは

ボランティアや民生委員・児童委員、福祉委員等の地域で福祉活動を行う者、及びそのグループや団体のことをいいます。

### 3. 地域の力を高め、「安全で安心」・「市民・地域社会が主人公」のまちづくりの必要性

以上のような地域社会の現状、国レベルでの社会福祉の動向を踏まえれば、これからは「地域の力」を高め、市民が安全・安心に暮らせる地域社会を、行政をはじめ地域住民、地域包括支援センターなどの専門機関、事業者、ボランティア、NPO 法人など様々な主体が参加し、協働でつくり上げていくことが急務になっています。地域の力は、こうした様々な主体がバラバラに努力していくのではなく、一体となって共に汗を流し、つくり出していくものでなければなりません。

そのため、行政をはじめ地域住民、専門機関、事業者、ボランティア、NPO 法人など様々な主体が協力し、それぞれの能力を活かしながら支えていくことができる仕組みが求められています。地域で暮らすなかで生じる様々な困りごとや頼みごとを受け止め、その内容に応じた解決へとつないでいける仕組みが必要となっているのです。

近年、ボランティアや NPO 法人などの活動が活発になり、社会福祉の分野でも

こうした活動が増えています。また、ボランティア活動に参加したいと考える住民が増え、同時に福祉に対する意識も、自分たちの身近な問題として受け止められるように大きく変化しています。こうした住民の主体的活動を育てていくことが松阪市の目指す「市民・地域社会が主人公」のまちづくりへとつながり、だれもが暮らしやすい地域社会を実現できるのではないのでしょうか。

## 第2節 地域福祉計画とは

### 1. 福祉の総合計画

これまでの福祉は、高齢者福祉、障がい者福祉、児童福祉といったように、対象者別に進められ、分野別に課題を解決しようとしてきました。しかし、「地域」に着目すれば、全ての人が暮らしやすい地域をどうつくっていくか、「縦割り」ではなく、地域という視点から「横割り」で総合化することが求められるようになっていきます。

松阪市地域福祉計画は、分野別・縦割りの福祉の取り組みを「地域で暮らす」という視点から総合化し、「松阪市の福祉」の将来にわたる基本的なビジョン（基本理念）と目標（基本目標）を示し、そのために必要な具体的な施策を明らかにするものです。

そのためには、まず、暮らしの中の様々な困りごとともいえる個々の生活福祉課題について、地域住民一人ひとりが確認し、その多様性を理解する必要があります。そして、それぞれが住み慣れた地域で暮らし続けることができるよう、地域住民、施設、各種団体、行政の連携・協働によって、生活福祉課題を地域で解決していく仕組みを考えていかなければなりません。

私たちの考える地域福祉とは、だれもが住み慣れた地域で、自分らしく、尊厳を持ってそれまで培ってきた役割や関係を維持しながら、幸せに暮らし続けていくことを目指すことです。こうした地域を可能にするために力を合わせるような仕組みをつくること。それが地域福祉計画なのです。

### 2. 地域福祉計画の圏域

本市では、こうした視点から、地域福祉をおおむね小学校区単位の範囲で推進していきます。

住民が普段生活する範囲や地域と実感できる範囲は、町内である場合もあれば、松阪市全体という場合もあるでしょう。現在、松阪市では、総合計画の中で「地域マネジメント」の考えを打ち出し、都市内分権を進めています。地域マネジメントによって設立される「住民協議会」の単位は、おおむね小学校区単位であり、社会福祉協議会が中心となって地域福祉活動を進めてきた「地区福祉会」の単位も同様です。そこで、地域について住民が話を進めやすい基本的な範囲となることを考慮して、おおむね小学校区の範囲を一つの圏域とし、地域福祉を推進していく基本的単位とすることとしました。

### 3. 住民参加とパートナーシップに基づく地域福祉の推進

社会福祉法の中でも、市町村が地域福祉計画を「策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営業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とともに、その内容を公表するものとする」（第 107 条）とされ、住民参加が計画策定の前提であることが明言されています。つまり、地域福祉計画はそれがどんなに優れた計画であっても住民参加を欠いて策定された計画は「地域福祉計画」とは呼べないことを意味しています。本計画は、地区座談会、100 人委員会、地域福祉計画編集委員会を通じて活発な住民参加をはかり、住民の思いを基盤として策定されたものです。

もちろん、住民参加の大切さは、計画策定過程への参加にとどまるものではありません。住民参加に基づいてつくられた本計画を実施していく過程においても、住民の主体的な参加が欠かせません。安心して暮らし続けられる地域をつくっていくためには、繰り返しになりますが、様々な主体が協働して、地域の力を高めていかななくてはなりません。ともに支え合い、ともに生きる地域を実現するために、地域社会を構成するだれもがパートナーシップの考えを持つことが大切です。支え合いや助け合いのパートナーシップは、住民と住民の間、地域住民と事業者や活動団体の間、住民と行政の間など、様々なパートナーシップが考えられます。

本計画では、こうしたパートナーシップについて、地域が主体となって行政と協働を進めること、行政が主体となって住民と協働して行うことに区分しています。特に、地域住民と行政がお互いの立場を認め合い、それぞれが持つ力を十分発揮して、課題解決に向けどのように役割分担ができるのかという点が重要です。行政は、公助を進めながら、地域社会の構成員（広い意味での地域住民）や社会福祉協議会と協力して、自助、共助を進めるために必要な環境を整備していかななくてはなりません。

また、社会福祉協議会は、従前から地域福祉推進の中心的な機関として活動・事業を展開してきましたが、平成 12 年（2000 年）の法改正により「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と明確に位置づけられ、公共的な性格を持つ民間組織として、より一層中核的な役割を担っていくことが求められています。今後、本計画の推進にあたって、住民や各種団体、行政の調整役として、様々な方面で公民のパートナーシップを支える役割を担うことが期待されます。

## 第 3 節 計画の期間

この計画の期間は、平成 20 年度（2008 年）から平成 24 年度（2012 年）までの 5 年間とし、進捗状況や社会情勢の変化等に応じて改訂します。

## 第4節 計画の位置づけ

### 1. 総合性

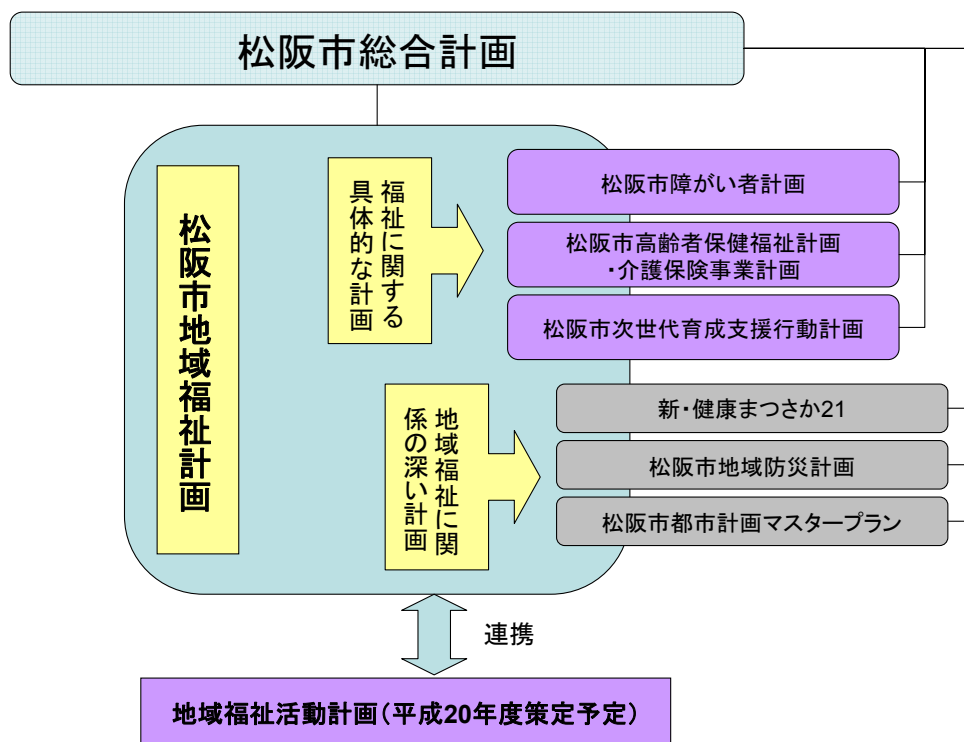
地域福祉計画は、地方自治法第2条第4項に規定された市町村基本構想や基本計画を踏まえて、地域福祉推進の理念や方針を明らかにするものです。したがって、この計画は「松阪市総合計画」を上位計画としながら、福祉分野の個別計画である「松阪市障がい者計画」、「松阪市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」、「松阪市次世代育成支援行動計画」を総合化するものです（総合性）。

### 2. 他計画との関係

地域福祉計画の策定にあたり、すでに策定されている福祉関係3計画をはじめとする個別計画との関係（下図参照）については、一定の整合性を図るために必要な措置を講じていく必要があります。具体的には、地域福祉計画のうち加味すべき部分については、個別計画の見直し時に内容を反映させていく必要があります。しかしながら、各個別計画で定められた目標値の達成等の施策の推進は、それぞれの個別計画において推進されることが基本となります。

### 3. 地域福祉活動計画及び社会福祉協議会との関係

社会福祉協議会は、社会福祉法において地域福祉の推進を図る団体として位置づけられていることから、地域福祉計画の推進の中心となる団体です。



地域福祉計画と他計画との関係

特に、地域住民や福祉活動を行う団体が主体的に社会福祉協議会と協力しながら策定する地域福祉活動計画（民間活動の自主的な行動計画）は、地域福祉活動と強い連携を持ちながら推進されることが肝要です。

**\*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者、社会福祉を目的とする事業を営む者が相互協力して策定する地域福祉の推進を目的として民間の活動・行動計画のことを言います。松阪市では、おおむね小学校区単位での住民の活動計画を社会福祉協議会と協働で策定していく予定です。

**4. 地域福祉計画と他計画との関係**

松阪市の社会福祉の基本理念を定めるという本計画の趣旨にかんがみ、以下の関連する諸計画の見直し及び改定時には本計画の基本理念及び基本目標に基づいていることを確認し、相互の計画が整合性の取れたものであることを確認することが必要になります。

**地域福祉計画と関連計画の期間**

	平成 17 年	平成 18 年	平成 19 年	平成 20 年	平成 21 年	平成 22 年	平成 23 年	平成 24 年	平成 25 年	平成 26 年
松阪市地域福祉計画（本計画）										
松阪市次世代育成支援行動計画										
松阪市障がい者計画（第1期）										
松阪市障がい者計画（第2期）										
第4次松阪市高齢者保健福祉計画 ／第3期介護保険事業計画										
第5次松阪市高齢者保健福祉計画 ／第4期介護保険事業計画										

**社会福祉法における社会福祉協議会の位置づけ**

社会福祉法（抜粋）

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2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って、その区域内における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が参加し、かつ、指定都市にあっ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む者の過半

数が、指定都市以外の市及び町村にあっ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経営する者の過半数が参加するものとする。

1. 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
2. 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
3. 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
4. 前3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（以下略）

## 第5節 計画の策定体制

地域福祉計画は、住民の参加を基本として策定されるものです。本計画の策定にあたっては、次のような市民参画の方法をとりました。

まず、地域福祉推進の主体である住民の意見等を反映するために、地区別に懇談会を開催し、地域が抱える課題の整理をおこない、全市的にそれらの課題を解決するための目標設定を行う地域住民による「100人委員会」を設置しました。

### 1. 地区懇談会の実施

本計画策定に先立って、平成16年度（2004年度）から平成17年度（2005年度）にかけて市内41カ所において、地区懇談会を78回開催し、延べ2,514名の参加を得ました。

なお、各地区懇談会の第1回目には、市長が出向いて地域福祉計画の必要性について自らの思いを直接市民に話しました。このことが、以降の活発な議論の引き金となったと考えられます。

○開催期間：平成16年度（2004年度）から平成17年度（2005年度）まで

○開催箇所：市内41カ所

### 2. 100人委員会の取り組み（概要）

100人委員会は、地区懇談会における地域課題をもとに平成17年度（2005年度）から19年度（2007年度）まで延べ7回の取組みの中で、7テーマ、14グループに分かれて地域課題の整理を行い、地域福祉計画に盛り込むべき事項の検討を行いました。なお、100人委員会による取り組みの詳細は、「はじめに」で、また、100人委員会からの提言は「第3章 地域福祉推進の重点施策」に詳しくまとめてあります。

○開催期間：平成17年度（2005年度）から平成19年度（2007年度）まで

○開催回数：7回

○内容：7テーマ14グループの編成し、地区懇談会から出た地域の課題を整理しました。



回目	日付	内容	開催場所	出席者
1	平成18年 3月25日(土)	市長の地域福祉計画への想い 地域福祉計画の概要 これまでの取り組みの経過、今後の 進め方・グループのテーマ設定	嬉野保健センター	101
2	平成18年 6月3日(土)	今後のスケジュールについて 各テーマ別で説明 各グループ別で議論 各グループ別発表	松阪市役所5階正庁	92
3	平成18年 7月29日(土)	今後のスケジュールについて 各グループ別で前回の確認 各グループ別で課題の整理 各グループ別で中目標の設定	飯高総合開発センター	72
4	平成18年 10月7日(土)	今後のスケジュールについて 各グループ別で前回の確認 各グループ別で大目標の設定 各グループ別で中目標の具体化	飯南産業文化センター	77
5	平成18年 12月9日(土)	今後のスケジュールについて 各グループ別で前回の確認 各グループ別で中目標の具体化と 達成のための具体策との関連付け	松阪市役所5階正庁	71
6	平成19年 1月27日(土)	今後のスケジュールについて 各グループ別で前回の確認 各グループ別で中目標の具体化と 達成のための具体策との関連付け 発表会の準備	ハートフルみくも 保健福祉センター	66
	平成19年 3月24日(土)	松阪市地域福祉計画 100人委員 会発表会	嬉野ふるさと会館	約 450
7	平成19年 7月21日(土)	発表会アンケート結果について 今後のスケジュールについて 編集委員の選出について	飯南産業文化センター	53

### 3. 松阪市地域福祉計画編集委員会

この計画を策定するための体制のひとつとして、「松阪市地域福祉計画編集委員会」を設置し、18人の委員の中に100人委員会から14名の参画を得ました。

回目	日付	内容	開催場所
1	平成19年 8月4日(土)	松阪市福祉事務所長あいさつ 各委員及び事務局の自己紹介 松阪市地域福祉計画編集委員会要綱について 編集委員長・副委員長の選出 地域福祉計画について 今後の進め方及びスケジュールについて	嬉野保健センター
2	平成19年 9月1日(土)	地域福祉計画「基本理念」について 地域福祉計画「基本目標」について	嬉野保健センター
3	平成19年 10月6日(土)	「基本理念」「基本目標」の確認について 基本目標に対応した具体的な施策の検討について	嬉野保健センター
4	平成19年 11月17日(土)	基本目標に対応した具体的な施策の検討について	嬉野保健センター
5	平成19年 12月1日(土)	松阪市地域福祉計画の原案検討と素案の作成	嬉野保健センター

#### 4. ホームページ等を活用した計画に対する意見募集（パブリック・コメント手続きの実施）

計画（案）について、平成20年（2008年）2月8日から2月21日まで、市ホームページに掲載するとともに、市役所（福祉課）において閲覧できるようにし、市民から意見募集を行いました。