

第1章 計画策定にあたって

第1節 地域福祉の趣旨と計画策定の意義

1. 地域福祉をどのように捉えるのか

地域福祉は、戦後日本の社会福祉法制の基本法ともいえる社会福祉事業法のもとでは、高齢者福祉や障害者福祉、児童福祉等の対象者別の縦割り福祉に属さない「その他」の福祉のことを指すと長いこと考えられてきました。しかし、2000（平成12）年に社会福祉事業法が社会福祉法へと名称も含めて大きく改正され、「地域福祉」という考え方が初めてきちんと位置付けられました。社会福祉法は、地域福祉の推進を図ることがこの法律の目的であり、市町村社会福祉協議会は地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であるとともに、その第4条で「地域福祉の推進」として、次のように明記し、第107条においては市町村地域福祉計画の策定を位置付けたのです。

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は、相互に協力し、

福祉サービスを必要とする地域住民が

- ① 地域社会を構成する一員として日常生活を営み、
- ② 社会、経済、文化その他の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。

これは、高齢者や障害者など、地域の中で毎日の暮らしを続けていく上で様々な課題・障害を抱えている人々（現行法の「福祉サービスを必要とする地域住民」）を、地域社会に適応していくことができるように様々な支援・訓練等を通じて変えていこうとしてきたこれまでの福祉を大きく転換し、逆に、生活上の課題・困難・障害を抱えている人々も含めて地域に暮らすすべての人々を、地域社会を構成する大切な一人として受け入れ、社会参加の機会を保証していく、そうした地域社会の実現を目指して、地域住民を始めとするすべての関係者が協力・協働して地域社会を変えていくべきことを宣言したものです。それは、一人ひとりの地域住民が、暮らしの中で障害を持つ誰一人をも排除することなく地域の仲間として受け入れ、すべての人々に社会参加の機会を保証していく、そうしたノーマライゼーションとソーシャルインクルージョンを実現するまちづくりへの意識を持つ地域住民へと、自らを変えていくことでもあるわけです。

したがって地域福祉とは、一人ひとりすべての住民同士の絆・つながりを大切にし、お互いの支え合い・助け合いの仕組みやネットワークを作っていくこ

とで、誰でもみんなが共生しながら暮らすことのできる地域社会の形成に向けて、一人ひとりが主役となり、誰もがよりよく生きることのできる、住みやすいまちづくりの活動を進めることであり、その意味で地域福祉は「福祉サービスを必要とする地域住民」のためのものであるだけでなく、そこに暮らす誰もがそうした人々を受け入れていくことのできる自分自身へと自らの意識を変え、地域を変えていくためのものでもあるということが出来ます。

2. 地域福祉計画・地域福祉活動計画策定の趣旨

地域福祉計画とは、こうした地域福祉の充実を図る仕組みやシステム、ネットワークづくりなどを市町村行政が具体化する計画であり、地域福祉活動計画はそのために地域住民や住民団体が何に取り組み、どのように活動して地域福祉を実現していくのかを計画するアクション・プランです。

地域福祉の充実を図るためにいま重要な課題となっている「一人ひとりすべての住民同士の絆・つながり」の強化や、「お互いの支え合い・助け合いの仕組みやネットワーク」づくりというのは、実は、かつてはごく自然に地域や家族の中に存在していたものでした。ところが、昭和30年代中期から40年代（1960年代～70年代初頭）にかけての日本の高度経済成長は、一方では人々の生活水準を引き上げたものの、他方では工業の高度化による過密と過疎により地域社会の姿を変貌させるとともに、家族の形をも大家族から核家族へと変えていき、高齢化と少子化も伴うことで家族や地域の絆・つながりを薄め、お互いの支え合いや助け合いの関係が希薄になっていくという現象をもたらしました。

そうした社会の構造的な変化は、人々の価値観の多様化や地域経済の低迷をもたらすとともに、家族間や地域社会の相互扶助の力の低下により、子育て機能の弱体化、児童・障害者・高齢者への虐待、配偶者や恋人からの暴力(DV)、不登校や引きこもり、子ども（ひとり親家庭）の貧困、地域からの孤立によるゴミ屋敷、自殺などの様々な問題を提起し、しかもそれらの諸問題が複雑に絡み合って存在するという事態をも引き起こしています。

このような社会情勢の中では、従来からの高齢者・障害者・児童といった属性別・縦割りの福祉サービスだけでは支援しきれない、制度の隙間に落ち込んでいる人々が数多く見受けられます。また、これまでの概念の福祉対象者には当てはまらないけれども、しかし、様々な暮らしにくさの中で応援を必要としている多くの人々への支援の取り組みも不可欠なものとなってきています。そのためには、これまでの属性別・縦割りの法制度上の支援を充実させるばかりでなく、まだ制度化されていないような地域の人々の任意で、自主的な取り組みも地域みんなで作くりだし、大いに盛んにして、制度的なサービスと非制度的なサービスをともに十分に活用・連携させる仕組みづくりへの取り組みが大切になってきます。それは、「福祉活動を通じて地域を活性化させるものとして」福祉を積極的な視点で捉えることでもあります（社会保障審議会福祉部会

「一人ひとりの地域住民への訴え」平成14年1月）。

そこで本市では平成19年3月に第1期「木更津市地域福祉計画」を、平成24年3月には第2期「木更津市地域福祉計画」を策定してきました。また、木更津市社会福祉協議会も市計画と整合性を保ちながら、「ともに考え、ともに語り、ともに支え合う地域の福祉」を共通の基本理念として、平成21年に第1次の、平成25年には第2次の「木更津市地域福祉活動計画」を策定してきました。これら公民の二つの計画はともに、住民を「ひとりの生活者」としてとらえ、だれもが自分らしく、よりよく生きることができるよう、地域住民や社会福祉法人、福祉事業者、ボランティア団体、NPO、行政や各種専門機関などが協力して、地域全体で日常生活上の不安の解消を図り、だれかの助けを必要とする人もそうでない人も同じ社会の一員として認め合い、自分の意思で様々な社会活動に参加できるような仕組みづくりを推進してきました。

今回の第3期「木更津市地域福祉計画」と第3次「木更津市地域福祉活動計画」を合わせて一体のものとした「木更津市地域福祉推進プラン」は、これまでの計画のこうした基本理念を継承するとともに、行政計画と民間計画としての活動計画の二つの計画を更に密接に連携させ、昨今の社会情勢の変化や地域の実情等にあわせて見直しを行いつつ、一体的なものとして策定することにより、本市の地域福祉の新たな地平を切り開こうとするものです。

3. 地域福祉をめぐる国の動向

一つの家庭の中の多様で複雑に絡み合う複数の生活課題への対応や、制度の隙間に落ち込んでいる人々への対応、そして、これまでは福祉対象者にはされていなかった人々への対応に、最初に具体的な取り組みを開始したのが、平成27（2015）年4月に施行された生活困窮者自立支援法です。

生活困窮者自立支援法は、社会保障制度と生活保護制度の間に第2のセーフティネットを張り巡らそうとするもので、これまでは福祉サービスの対象にはされていなかったものの、社会的孤立や社会からの排除、そして貧困などのために暮らしのうえで様々な困難に直面している人々を受け止め、自立を支援しようとする制度であり、同時に、生活保護を受給している人々の自立支援も積極的に進めようとする制度です。主に対象となるのは、所得の低い非正規雇用労働者やひとり親家庭、ニート、引きこもり、高校中退者や不登校者などです。これまでは生活に困窮していても相談を受け止める窓口がなかった、あるいはどこに相談に行ってもよいかわからなかった人々をただ役所の窓口で待ち受ける傾向がありましたが、これからは担当者が積極的に出向いて行き、なおかつ、“たらい回し”にすることなくワンストップで受け止め、相談支援を行なっていくこととしたのです。

こうした相談支援体制を更にもう一歩前進させようとして平成27（2015）年9月に厚生労働省から公表されたのが「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョ

ン」です。この「新福祉ビジョン」は、現状と課題として家族・地域社会の変化に伴い複雑化する支援ニーズへの対応が必要なことをあげ、その解決のためには「すべての人が世代や背景を問わず、安心して暮らし続けられるまちづくり（全世代・全対象型地域包括支援）が不可欠である」としました。そのためには「ワンストップで分野を問わずに相談・支援を行うことや、各分野間の相談機関で連携を密に取ることにより、対象者やその世帯について、分野横断的かつ包括的な相談・支援を実現する」ことを検討するとしています。

平成28（2016）年6月にはこの「新福祉ビジョン」をも取り込んだ「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定され、同年9月、厚生労働省はこの閣議決定を踏まえた「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」を立ち上げ、「地域における住民主体の課題解決・包括的な相談支援体制」の構築、多機関の協働による包括的支援体制の構築を具体的に打ち出してきています。これまでも全国的には、介護保険法に根拠を持つ地域包括支援センターが、高齢者のみではなく、地域に暮らす障害者や子どもの問題にも対応を広げてきている例はいくつかの自治体で見受けられてきましたが、いよいよ国を挙げてそうした方向に歩み出そうとしており、本市においても早急な検討と具体化が迫られてきています。

地域共生社会の実現を目指し、世代や対象で切り分けることなくすべての地域住民とすべての生活課題を対象としてワンストップの相談支援を実現していくことは、これまでに述べてきた地域福祉の本旨に沿うことであり、本計画においてもその実現を具体的に位置付け、体制の確立に向けて取り組みをはじめます。

第2節 計画の目的・位置づけ

1. 計画の目的

すでに第1節で述べたように、「地域福祉とは、一人ひとりすべての住民同士の絆・つながりを大切にし、お互いの支え合い・助け合いの仕組みやネットワークを作っていくことで、誰でもみんなが共生しながら暮らすことのできる地域社会の形成に向けて、一人ひとりが主役となり、誰もがよりよく生きることのできる、住みやすいまちづくりの活動を進めること」です。地域福祉計画と地域福祉活動計画は、それを実現するための取り組みと活動を具体化する計画です。

今日の福祉ニーズは、少子高齢化の進行や価値観の多様化、家族形態の多様化などにより、日常生活の場である地域において、身近な困りごとや生活のしづらさなど、何らかの支援や支え合いを必要とする様々な生活面での課題（暮らしのニーズ）へと拡大してきています。

このように多様化し、増大・普遍化する「暮らしのニーズ」への対応については、全国的に統一されている制度である社会保障（共助）や公的扶助・社会福祉サービス（公助）で対応するとともに、「地域・近隣でのお互いに助けたり、助けられたりする関係（互助）」も同時に充実させ、生活課題を解決して誰もが暮らしやすいまちづくりを実現していこうというのが「木更津市地域福祉推進プラン—木更津市地域福祉計画・地域福祉活動計画—」の目的です。

したがって本計画は、社会福祉法第107条の規定及びその後の国からの通知等も含めて、次の事項を明示します。

- ① 市民の皆様の、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 市民の皆様の、地域福祉活動への参加の促進に関する事項
- ④ 要介護・要支援高齢者を始め、支援を必要とする高齢者や障害者等の市民を学校区や日常生活圏域で積極的に把握・支援できる施策に関する事項
- ⑤ 災害時に特に支援を要する市民の把握と支援方法・体制に関する事項
- ⑥ これまでの公的・法的な福祉制度の対象とはなっていないが、生活困窮等の暮らしの課題を抱える市民の把握と支援方法・体制に関する事項

本地域福祉計画は、個別各分野の福祉計画の共通項を貫く基本計画であるとともに、本市の総括的・総合的な福祉計画であり、「福祉でまちづくり」を実現しようとする計画でもあります。地域福祉活動計画は、そのための「地域の互助」を創り出す市民のアクション・プランです。

これまでの各分野の個別計画は、それぞれの各分野での推進を通して、市民・福祉団体・福祉事業者などが、各々の役割のなかで、「お互いに力を合わせる」関係をつくり、住民のボランティア・パワーと関係諸団体の活動や市の公的サービスとの連携のもとで、「自助」「互助」「共助」「公助」を重層的に組み合わせた「地域ぐるみの福祉」を推進してきました。これからは本地域福祉計画がこうした各分野の個別福祉計画の共通項を定め、本市の福祉が「住民と行政との協働による新しい福祉」を実現していく、その総括的・総合的なあり方・方向性を示し、地域福祉活動計画がそのための具体的な活動を示していくこととなります。

2. 地域福祉の対象

さきに引用した社会保障審議会の「一人ひとりの地域住民への訴え」は、福祉の対象者について次のように述べています。

『この際、一人ひとりの地域住民に対して、社会福祉を限られた社会的弱者に対するサービスとしてではなく、身近な日々の暮らしの場である地域社会での多様な人々の多様な生活課題に地域全体で取り組む仕組みとして捉え直し、地域住民としてこれらの多様な生活課題に目を向け自発的、積極的に取り組んでいただけるよう訴えたい。また、社会福祉を消極的に単なる特定の人に対する公費の投入と考えるのではなく、むしろ福祉活動を通じて地域を活性化させるものとして積極的な視点で捉えていただけるよう強く訴えたい。』

よって、地域福祉の対象者は、いわゆる「福祉の対象者」とされる要援護者＝「社会的弱者」に限らず、「多様な生活課題に目を向け自発的、積極的に取り組む」本市に住むすべての人々が対象です。そこでは、支援を必要とする高齢者や障害のある人、その本人や家族はもちろん、地域のなかで孤立しがちな子育てに悩む親やその子ども、国籍、性別、年齢等にかかわらず地域に住むすべての人々の生活課題（暮らしのニーズ）を地域福祉の対象としてとらえ、広く地域住民みんなの自主的・主体的な取り組みで、誰もが幸福な生活を安心して送ることができるようになる地域社会の絆やしぐみの構築そのものを地域福祉の取組として目指します。

3. 地域福祉推進の担い手

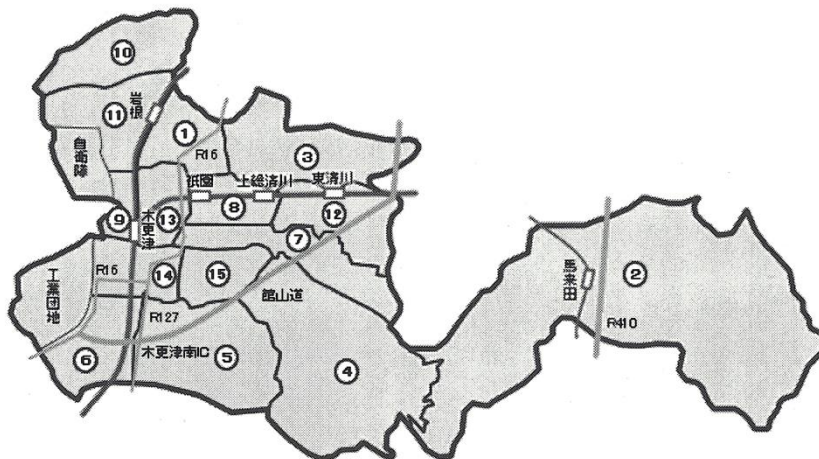
前項のように地域福祉の対象を考えると、地域に暮らすすべての住民にとっての地域福祉は、地域の住民すべての人々の手によって支えられる福祉であり、すべての住民の皆さんの協力と理解、参加と行動で作り上げられていくべきです。したがってその担い手は、その地域に住んでいる人、働いている人、

学校に通学している人、活動している団体など、「地域で生活し、活動しているすべての人」です。

その中でも特に、地域住民、自治会・町内会、一般企業、商店街、民生委員・児童委員、ボランティア団体、NPO、学校、農業協同組合、生活協同組合、社会福祉法人、社会福祉従事者（民間事業者を含む）、福祉関連民間事業者などの地域福祉を推進する住民及び団体で構成される市社会福祉協議会は、社会福祉法第109条により、地域福祉の推進を図ることを目的とする団体として位置づけられており、地区社会福祉協議会とともに、地域住民を主体とした福祉活動を推進することを重要な任務としています。これからも市社会福祉協議会と地区社会福祉協議会を中心として、すべての住民・団体・企業等の総参加で地域福祉を推進し、誰もが暮らしやすく、幸せを感じることでできるまちづくりを進めていきます。

この地区社会福祉協議会は、市社会福祉協議会が推進母体となって、住民参加による福祉のネットワークづくりのため、下の図の市内15地区に組織されており、それぞれの地区の実情に応じて民生委員・児童委員や自治会・町内会等が中心となって、住民とともに地域福祉活動を推進しているものです。

地区社会福祉協議会の状況 平成28年4月1日現在



地区社会福祉協議会の区域

1	岩根東地区社会福祉協議会	6	波岡西地区社会福祉協議会	11	岩根西地区社会福祉協議会
2	富来田地区社会福祉協議会	7	太田中学校区社会福祉協議会	12	清川地区社会福祉協議会
3	中郷地区社会福祉協議会	8	三中学区社会福祉協議会	13	一中東部地区社会福祉協議会
4	鎌足地区社会福祉協議会	9	一中西部地区社会福祉協議会	14	二小地区社会福祉協議会
5	波岡東地区社会福祉協議会	10	金田地区社会福祉協議会	15	請西・真舟小地区社会福祉協議会

4. 計画の位置づけ

(1) 根拠法令及び市総合計画等との関係

本地域福祉計画は、「魅力あふれる創造都市きさらづ～東京湾岸の人とまちを結ぶ躍動するまち～」を掲げる「木更津市基本構想」及びその下で策定された「第1次基本計画」（きさらづ未来活力創造プラン）を上位計画として、社会福祉法第107条に基づく「市町村地域福祉計画」として策定します。

また、地域福祉活動計画は、地域福祉計画と密接に関連させ、一体的なものとして、地域住民による主体的な取り組みとしての地域課題の明確化と解決への活動、社会資源の開発などを計画化するものです。

(2) 保健福祉分野の個別計画との関係

本市では、これまで「障害者基本計画」・「障害福祉計画」・「高齢者保健福祉計画」・「介護保険事業計画」・「子ども・子育て支援事業計画」・「健康きさらづ21」・「保健事業実施計画（データヘルス計画）」・「木更津市国民健康保険 特定健康診査等実施計画」を策定して、個々の計画に基づいた施策が展開されています。本計画は、こうした個別各分野の福祉計画の共通項を貫く基本計画であるとともに、本市の総括的・総合的な福祉計画であり、「福祉でまちづくり」を実現しようとする計画です。

・健康増進分野

「健康きさらづ21」

「木更津市保健事業実施計画(データヘルス計画)」

「木更津市国民健康保険 特定健康診査等実施計画」

・児童福祉分野

「子ども・子育て支援事業計画」

・高齢者福祉分野

「高齢者保健福祉計画」

「介護保険事業計画」

・障害者福祉分野

「新きさらづ障害者プラン」（「障害者計画」「障害福祉計画」を含む）

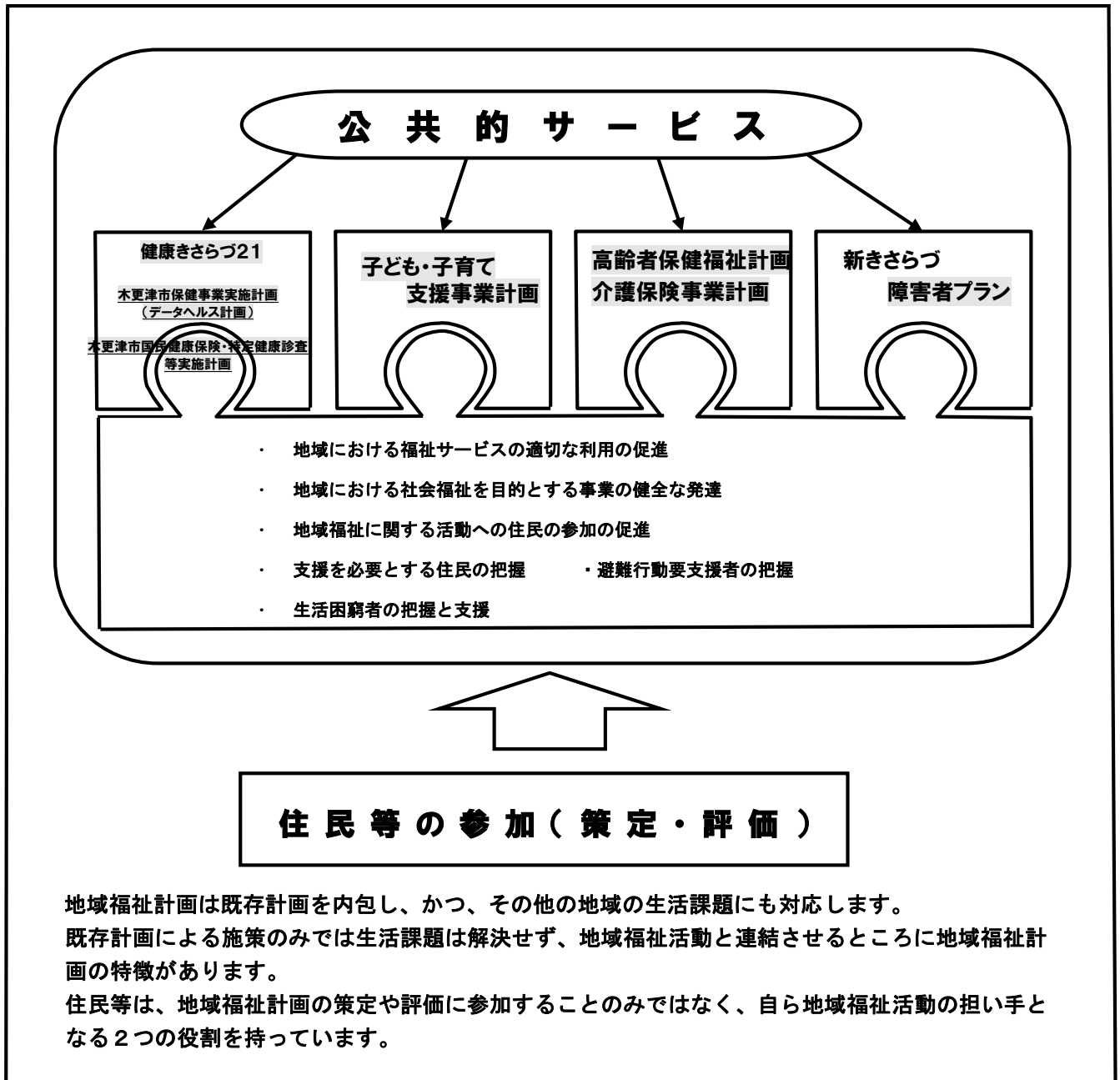
(3) 地域福祉計画と地域福祉活動計画との関係

地域福祉計画は社会福祉法第107条に基づく行政計画で、地域福祉を推進する基盤や仕組みを行政の公的責任として明示する計画です。

地域福祉活動計画は、市社会福祉協議会が中心となり、地域住民や自治会・町内会等の住民自治組織、民生委員・児童委員、ボランティア団体、NPO等の民間団体による地域福祉の推進を目指す自主的・自発的な行動計画（アクション・プラン）です。

地域福祉活動計画は、地域福祉計画の理念の実現をめざし、具体的な地域活動を促進していく役割を持っており、地域福祉計画と相互に連携し、補完し合う関係にあります。そのため、今回の策定に当たっては、「木更津市地域福祉推進プラン」として両計画を一体性のあるものとして策定しました。

<地域福祉計画と地域福祉活動計画の関係性>



なお、策定にあたり基本とした視点は、次のとおりです。

1. 地域に密着した取り組みの推進
日常的な生活圏域での体制整備を重視すること。
2. 利用者主体の視点
福祉サービス利用者の選択の自由が確保されること。
認知症高齢者や知的障害者など暮らしにハンディを抱える市民の権利が擁護されること。
3. ネットワーク化の視点
福祉と保健・医療、教育、就労など多様なサービス提供者間のネットワークにより、福祉サービスが地域社会の中で効果的かつ効率的に供給されること。
4. 公民協働の視点
地域住民、企業・NPOなど、および行政・社会福祉協議会が互いに協力・協働して、地域福祉の推進にあたること。
5. 住民参加の視点
地域福祉の実現にあたっては、住民の自主的・主体的な取り組みを尊重し、様々な支援を図ること。

第3節 計画の策定体制と計画期間

1. 計画の策定体制

本計画を策定するための「木更津市地域福祉計画策定委員会」及び「木更津市地域福祉活動計画策定委員会」を合同委員会として、「資料編」に掲載されている18人の委員によって構成され、第1回委員会を平成28年8月5日に開催して、具体的な検討を始めました。

計画原案の基礎とするために住民意識調査、団体ヒアリング、15地区の地区懇談会を実施し、地域の現状と課題の把握、改訂計画案への市民のみなさんの意見反映に努めました。

計画策定事務局としての市の担当課、市社会福祉協議会および日本地域福祉研究所は、第2期計画についての評価や諸調査を踏まえて、策定委員会に提出する素案の検討を行い、計画素案の骨子案をまとめました。

策定委員会は、素案の骨子を踏まえながら10月・11月と議論を積み重ね、計画素案を取りまとめ、市民の皆さんからのパブリックコメントを経て、平成29年3月に内容の確定をみたものです。

2. 計画の期間

本計画の期間は、平成29～33年度（2017～2021年度）の5ヵ年を計画期間とします。

なお、仮称「地域福祉推進協議会」を設置し計画の進行管理を行い、進捗状況や社会情勢等の変化に応じて必要な見直しを行っていくものとします。