

業実施者の立場からみれば介入可能性の低い指標である。そして、統計的な把握を要するものも多いことから、事業実施中にリアルタイムでその変化を把握することは通常は困難であり、指標の変化をみながら事業内容を修正していくといった使い方はできない。さらに、その結果を事業にフィードバックする方法は数年単位での事業そのものの見直しレベルであり、しかも、関係因子が多いことから直接その事業の成果を表していないことも多い。

したがって、成果指標は、目指すべき方向性を明らかにするための指標と理解すべきものであり、地方自治体における事業の取組状況を評価するためであれば、結果指標を用いるほうが目的に適う場合も多いと考えられる。

(1) 地域の住民の主体的な参画による地域福祉計画などの施策の策定とその実践について

◎ 地域福祉計画策定に参画した地域住民の延べ人数（1計画あたり延べ人数）

一般的に、行政が一つの計画を策定する際に関与する人の数は、自治体の住民数との相関は薄い。人口が10倍だからといって審議会の委員数が10倍になるわけでもなければ、担当職員の数も10倍になることもない。

したがって、一つの計画を策定するに際して、地域住民が多く参画しているという結果があれば、それは、まず自治体がいかに多くの住民の参画を得ようとしたかという住民に対する姿勢や方針決定の反映であり、また、実際にそのような活動を行ったかという活動結果の反映でもあると考えられる。

そして、計画策定過程は合意形成過程でもあることから、この数値は、合意形成がなされた住民の数との相関も高くなることが予想される。

未だ全国の自治体で地域福祉計画が策定されていない状況下では標準的な数値は不明であるが、全国的に指標にぶれがある数字ではないと思われることから、この指標を提言したい。

なお、単位は、規模の大きい市において地区割りをして計画策定を行うような例も想定しうること、検討会や懇談会などの開催回数と1回あたりの出席者数の双方に意義があることに鑑み、1計画あたりの、1回あたり参画人数×開催回数とする。

(2) 地域住民相互の支え合いによる声掛けや訪問などの支援サービスの実施やそのためのネットワークの構築について

◎ 自治体から支援が行われている住民主体の相互支援サービスへの参加割合（対人口％）

神戸市の指標にもあるような地域の見守りネットワーク等の事業は、配食サービス等を活用した住民相互の声掛けや、地域のふれあい訪問活動など、様々な形で全国的に実施されているが、地域福祉のあり方としては、地域の実情に適した方法でコミュニティの相互支援活動が実施されればよいのであり、こういった事業形態でなければならないという性格のものではないことから、全国共通で実施すべき事業や項目というのはなかなか設定しにくい。

そういう点から、事業の内容は問わず、地域で実施されている住民主体の相互支援サービスへの参加者を一つの指標として捉えることが可能であると考えられる。

この場合、あくまでも自治体の行政活動に関する評価指標であるという点及び把握可能性に鑑み、対象サービスについては、自治体から支援が行われているものに限定することとする。

そして、自治体の規模による影響を排除するために、単位を対人口％とする。

◎ ボランティアセンターにおけるコーディネート成立数（対人口％）

様々な自治体でボランティアの活動量や養成数頭については指標化が試みられているが、本来、ボランティア活動の支援施策を実施する目的は、住民相互のボランティア活動が積極的に実施される地域社会をつくることである。

したがって、指標で評価すべきは、まず地域の人がいかに積極的にボランティア登録をしたか、次に利用者の方がいかにそのセンターを信頼してニーズ登録をしたか、そして第三にコーディネート役（例えば社会福祉協議会）がいかに熱心にニーズとのマッチングをしたか、の3つの状況である。

そのようなトータルの状況を反映した数字として、ボランティアセンターでニーズと登録者のコーディネートをして成立した数が見えるのではないかと考える。このコーディネート成立数は、上記3点のいずれが欠けても上がらない数値であり、また、中間的アウトカム指標でもあることから、住民ニーズの満足度との相関も高いと考えられる。

なお、この指標も、自治体の規模による影響を排除するために、単位を対人口％とする（本来であれば、福祉サービスを必要としている者に対する割合で把握すべきものであるが、その範囲の画定が困難であることから、対人口％を用いることとする。）。

◎ ボランティア保険加入者数（対人口％）

ボランティアの活動量を把握しようとする場合、香川県が設定しているボランティア保険加入者数を用いることも可能であると考えられる。この指標は、実際の活動者数と相関のある数値になると思われることから、活動量を把握するには使用可能である。ただし、地域福祉関連のボランティアに限って全数を把握することは困難であり、社会福祉協議会が扱ったものに限って把握し、それを福祉ボランティアの活動量と擬制する等の処理は必要になるものと考えられる。

なお、このような把握方法によったとしても、地域のボランティア活動の活性度は測定しうるが、自治体のボランティア支援活動の活性度とは必ずしも相関があるとは言い切れないので、その点の注意が必要である。

(3) 地域住民の活動に対する行政による下支え的支援について

◎ たまり場等の地域住民の交流拠点やボランティアセンターなどの活動拠点の数（人口1万人対）

地域住民が地域で相互支援活動をするに当たって必要な活動拠点の整備は、自治体の重要な役割の一つである。

したがって、行政による基盤整備的な支援の指標としては、こうした拠点の整備状況を用いることが可能であると考えられる。

しかしながら、この場合、必ずしも大がかりなボランティアセンターの建造物があるからといって、小さいたまり場との面積比に匹敵するような格段の効果が生じるわけではない。

確かに大きいセンターには大きいセンターとしての機能はあるが、ここで把握したいのは地域の生活に密着した活動拠点や交流拠点の整備状況であることから、規模の大小を問わず、その設置箇所数を指標として用いるべきであると考えられる。

なお、この指標についても、自治体の人口規模の影響を排除するために、人口1万人当たり箇所数を単位として用いるべきであると考えられる。

平成10年6月17日
中央社会福祉審議会
社会福祉構造改革分科会

目 次

I 改革の必要性

II 改革の理念

III 改革の具体的内容

1. 社会福祉事業の推進

- (1) 社会福祉事業
- (2) 社会福祉法人
- (3) サービスの利用
- (4) 権利擁護
- (5) 施設整備

2. 質と効率性の確保

- (1) サービスの質
- (2) 効率性
- (3) 人材養成・確保

3. 地域福祉の確立

- (1) 地域福祉計画
- (2) 福祉事務所等行政実施体制
- (3) 社会福祉協議会
- (4) 民生委員・児童委員
- (5) 共同募金

4. その他

本分科会においては、昨年11月以来、社会福祉基礎構造改革についての議論を行ってきた。この間、13回にわたり会議を重ねるとともに、現地視察も実施した。その議論の内容を踏まえ、今般、次のとおり中間的なとりまとめを行った。

今後、これを基に国民各層において幅広い議論が行われることを期待するとともに、本分科会においては、関係者の意見も踏まえつつ、更に検討を深めることとする。

I 改革の必要性

- 今、時代の大きな転換期を迎えている。少子・高齢化や国際化の進展、低成長経済への移行をはじめとする構造変化は、戦後において築き上げられた我が国の社会・経済構造全般にわたる変革を求めている。
- 社会福祉についても、今日の制度は、戦後間もない時期において、戦争被災者、引揚者などが急増する中で、生活困窮者対策を中心として出発し、その後の経済成長とともに発展を遂げてきた。
- 今日、「幸せ」の意味も実に多様なものとなっており、社会福祉に対する国民の意識も大きく変化している。少子・高齢化の進展、家庭機能の変化、障害者の自立と社会参加の進展に伴い、社会福祉制度についても、かつてのような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体を対象として、その生活の安定を支える役割を果たしていくことが期待されている。
- こうした期待に応えていくためには、社会・経済の構造変化に対応し、必要な福祉サービスを的確に提供できるよう、社会福祉の新たな枠組みを作り上げていく必要がある。
- 近年、児童福祉法の改正や介護保険法の制定などが行われ、今後の社会福祉の基本的な考え方となる個人の自立支援、利用者による選択の尊重、サービスの効率化などを柱とする取組が進められている。
- しかしながら、社会福祉の基礎構造ともいえる社会福祉事業、社会福祉法人、福祉事務所などについては、戦後50年の間、基本的な枠組みに変更が加えられていない。
- 国民が社会福祉に求めるものは、今後、ますます増大するとともに多様なものになると考えられるが、現状のままでは、このような要請に十分対応していくことは困難である。
- 以上のような状況を踏まえ、今こそ、社会福祉の基礎構造全般について抜本的な改革を実行し、強化を図っていく必要がある。

II 改革の理念

- 成熟した社会においては、国民が自らの生活を自らの責任で営むことが基本となるが、生活上の様々な問題が発生し、自らの努力だけでは自立した生活を維持できなくなる場合がある。
- これからの社会福祉の目的は、従来のような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体を対象として、このような問題が発生した場合に社会連帯の考え方に立った支援を行い、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の

中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援することにある。

- 社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え、助け合おうとする精神である。その意味で、社会福祉を作り上げ、支えていくのは全ての国民であるということができる。
- このような理念に基づく社会福祉を実現するためには、国及び地方公共団体に社会福祉を増進する責務があることを前提としつつ、次のような基本的方向に沿った改革を進める必要がある。
 - ① 対等な関係の確立
個人が尊厳を持ってその人らしい生活を送れるよう支援するという社会福祉の理念に対応し、サービスの利用者と提供者との間に対等な関係を確立する。
 - ② 地域での総合的な支援
利用者本位の考え方に立って、利用者を一人の人間としてとらえ、その人の需要を総合的かつ継続的に把握し、その上で必要となる保健・医療・福祉の総合的なサービスが、教育、就労、住宅、交通などの生活関連分野とも連携を図りつつ、効率的に提供される体制を利用者の最も身近な地域において構築する。
 - ③ 多様な主体の参入促進
利用者の幅広い需要に応えるためには様々なサービスが必要であることから、それぞれの主体の性格、役割等に配慮しつつ、多様なサービス提供主体の参入を促進する。
 - ④ 質と効率性の向上
サービスの内容や費用負担について、国民の信頼と納得が得られるよう、政府による規制を強化するのではなく、社会福祉従事者の専門性の向上や、サービスに関する情報の公開などを進めるとともに、利用者の選択を通じた適正な競争を促進するなど、市場原理を活用することにより、サービスの質と効率性の向上を促す。
 - ⑤ 透明性の確保
利用者による適切なサービスの選択を可能にするとともに、社会福祉に対する信頼を高めるため、サービスの内容や評価等に関する情報を開示し、事業運営の透明性を確保する。
 - ⑥ 公平かつ公正な負担
高齢化の進展等により増大する社会福祉のための費用を公平かつ公正に負担する。
 - ⑦ 福祉の文化の創造
社会福祉に対する住民の積極的かつ主体的な参加を通じて、福祉に対する関心と理解を深めることにより、自助、共助、公助があいまって、地域に根ざし

たそれぞれに個性ある福祉の文化を創造する。

Ⅲ 改革の具体的内容

今後、このような理念に基づき、社会福祉制度全般について、次のような改革を進めていく必要がある。

その際には、これらの具体策を講じることにより、社会福祉事業にとどまらず、広く社会福祉を目的とする事業が、その他の関連分野の事業との連携の下に推進され、地域において、住民の自立した生活を支える総合的なサービスが確保される体制を確立することを目的とすべきである。

このため、社会福祉事業法をはじめとする関係法令の改正を含め、制度の抜本的な改革のための措置を早急に講じる必要がある。

・・・略・・・

3. 地域福祉の確立

(1) 地域福祉計画

- 家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、社会参加ができ、その人らしい生活が送れるよう、それぞれの地域において総合的なサービスを受けられる体制を整備することが重要である。
- このため、現在、老人、障害者、児童といった対象者ごとに策定されている計画を統合し、都道府県及び市町村のそれぞれを主体とし、当事者である住民が参加して策定される地域福祉計画を導入する必要がある。計画の策定に当たっては、事業の効率的な実施の観点から、複数の市町村が広域的に事業を実施する場合も含めて考える必要がある。
- 地域福祉計画においては、住民が身近なところで総合的な相談を受けられ、サービスの適切な利用と結びつける体制整備や、保健・医療・福祉の総合的な展開と併せて、教育、就労、住宅、交通などの生活関連分野との連携に配慮する必要がある。
- 計画の策定に当たっては、構造物に着目した街づくりにとどまらず、人間の活動を重視したまちづくりの視点も持つ必要がある。
- 地域住民の参加による活動が全国で広がりつつあり、また、特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）の成立など、こうした活動の基盤整備も進められている。こうした状況を踏まえ、地域福祉計画においても、地域住民を施策の対象としてのみとらえるのではなく、地域福祉の担い手として位置付けるとともに、住民の自主的な活動と公的なサービスとの連携を図っていく

ことが重要である。

- このため、地域福祉計画の策定過程を通じて地域の福祉活動における公と民の役割分担についての合意を形成する必要がある。
- なお、個人の行動範囲が拡大している今日、地域を越えて広く利用されるような先駆的サービスに重要性があることにも留意する必要がある。

(2) 福祉事務所等行政実施体制

- 都道府県の福祉事務所は、生活保護関係業務のほか、広域的な調整及び市町村に対する援助・助言等を行い、市の福祉事務所は、生活保護関係業務のほか、福祉各法に基づく事務や、住民に対する総合的な相談援助業務を行うこととされている。
- 都道府県・市によっては、身体障害者、知的障害者に関する専門的な相談を担当する都道府県が設置する相談所と福祉事務所との統合、保健・医療・福祉の総合的な実施などに対応した福祉事務所と保健所や保健センターとの統合が進められ、一定の成果が上がっているところがある。
- 今後は、それぞれの地域の実情に応じ、専門機関としての福祉事務所の機能をより効果的かつ効率的に発揮できるような行政実施体制を作り上げていく必要がある。
- なお、このためにも、福祉事務所の設置、福祉事務所の職員などについて設けられている規制を緩和し、標準を示すなど、弾力的な対応が可能となるよう取り組む必要がある。
- さらに、福祉事務所を設置していない町村においても、住民に対する総合的な相談援助業務の充実に取り組む必要がある。
- 社会福祉主事制度は、福祉事務所の現業員等の職員のみならず、福祉施設の生活指導員等にも必要な資格とされている。この主事資格の取得を目的として、毎年1万人近くが養成教育・講習を受講しており、いわば社会福祉に携わる者の基礎的な資格として有効に機能している。
いわゆる三科目主事の制度については、こうした養成教育・講習受講者と同程度の資質を確保する観点から見直す必要がある。
- 福祉事務所長及び福祉事務所職員の継続的な資質の向上を図るため、研修等の充実・強化が必要である。

(3) 社会福祉協議会

- 現在の社会福祉協議会は、社会福祉事業を経営する者の協議会として位置付けられ、事業の発達を図るために必要な調査企画、連絡調整、広報宣伝などを行うこととされている。

- 一部の市区町村社会福祉協議会では、地域で活動する住民組織、ボランティア組織の連携強化、一般の社会福祉事業者が行わないような日常生活援助を積極的に展開している。このような取組は、地域福祉を推進していく上で重要であるが、一事業者、一個人では実施が期待できないことから、今後は、市区町村社会福祉協議会の中心的な活動として展開されることが必要である。これに加え、利用者によるサービスの選択を援助するための情報提供、権利擁護、苦情処理などの役割も期待される。
- また、市区町村社会福祉協議会が実施してきた訪問介護（ホームヘルプサービス）事業等の住民に対する直接的なサービスは、社会福祉協議会に対する地域住民の信頼を高め、社会福祉協議会の事業への住民参加を促進する効果があったことから、今後とも地域の実情に応じて自主的に取り組んでいくことが望まれる。
- こうした役割の変化に対応し、市区町村社会福祉協議会は、社会福祉事業者や民生委員だけではなく、ボランティア団体、住民参加型民間団体、生活協同組合、農業協同組合や地域住民により構成される地域の公益的かつ自立的な組織として位置付ける必要がある。このためにも、会費や寄付金等の自主財源の一層の充実が望まれる。
- 事業の効果的、効率的な実施を可能とするため、複数の市区町村社会福祉協議会が共同で事業を行うことや、当該市区町村の区域を超えて活動することも認める必要がある。
- 都道府県社会福祉協議会においては、社会福祉事業を経営する者の協議会として連絡調整、研修、経営指導等サービスの質の向上を目的とした事業を行うとともに、権利擁護、苦情処理等を市区町村社会福祉協議会と協働して推進していく必要がある。
- 社会福祉施設等の職員との人事交流、研修機会の増加や社会福祉主事等の資格取得の促進により、社会福祉協議会職員の資質向上を図る必要がある。また、今後は社会福祉協議会においても弾力的な活動が行えるよう、事務局長等管理者においては経営感覚の醸成が一層期待されている。

（４）民生委員・児童委員

- 民生委員・児童委員については、地域において、住民の側に立ち、その要望を関係機関に伝えるとともに、一人暮らしの高齢者や障害者等の訪問、相談など、住民が安心して暮らせるような支援を行う者として位置付ける必要がある。
- 地域における住民の多様な要望に応えられるよう、年齢構成に配慮し適任者を委員として任命するとともに、委員に対する研修を強化する必要がある。

特に、深刻化する児童問題について児童相談所・学校等関係機関との連携を図るなど、児童委員としての機能を強化する必要がある。また、主任児童委員についても、その積極的活用を図る必要がある。

- なお、身体障害者相談員、母子相談員等の各種相談員についても、活性化を図るとともに、民生委員・児童委員との連携強化を図る必要がある。

(5) 共同募金

- 共同募金活動についての国民の理解と協力を得るため、募金により集めた資金の使い途などについての広報活動を一層行うなど、事業の透明性を高める必要がある。
- 共同募金活動により集まった資金の重点配分ができるよう、社会福祉事業者への過半数配分の規制を撤廃する必要がある。これに伴い、配分の公平性を担保するため、配分委員会の設置を義務づける必要がある。
- また、大規模災害の場合などに対応するため、都道府県の範囲を超えた広域的な配分が可能となる仕組みを導入する必要がある。
- さらに、寄付の活性化を図る観点から、個人の寄付者に対する税制上の優遇措置を充実する必要がある。

．．．略．．．

社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見） 抄

平成10年12月8日
中央社会福祉審議会
社会福祉構造改革分科会

社会福祉基礎構造改革の目的は、21世紀において国民の期待に応えることのできる社会福祉の共通的な基盤を作り上げることにある。その基本は、本年6月の「中間まとめ」に示したとおり、個人が家庭や地域において人としての尊厳をもってその人らしい生活ができることを保障することであり、そのために個人に対して社会連帯の考え方に立った支援を行うことが、これからの社会福祉の理念となる。

その実現に向け、従来のような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体の生活の安定を支えるにふさわしい社会福祉の新たな枠組みを作り上げていく必要がある。そのため、個人の権利や選択を尊重した制度の確立、利用者支援の仕組みや適正な競争などを通じた質の高い福祉サービスの拡充、地域での総合的な支援が行われる体制の構築を目指し、基礎構造の改革、強化を図って行くことが必要である。

今般、改革の具体的内容に関するこれまでの検討状況について、厚生省から概略別添のとおり報告があった。厚生省においては、各種の関係団体と数度にわたり意見交換を行うとともに各地のシンポジウムに参加するなど、広く関係者の意見を聴取しつつ、「中間まとめ」の指摘に沿った検討が進められている。今後、基本的にはこの方向に沿って、関係審議会等の意見を十分聴きながら社会福祉事業法等の改正法案の作成等を進められたい。その際には、特に下記の点について配慮する必要がある。

なお、「中間まとめ」の公表後、関係者の間で、この改革が利用者負担の増大など公的責任の後退を招くのではないかと懸念が少なからず表明されているが、我々の目指す改革の方向は、「中間まとめ」にもあるように国及び地方公共団体には社会福祉を増進する責務があることを当然の前提としつつ、利用者の視点から福祉制度の再構築を行おうとするものである。この改革においては、国及び地方公共団体は、それぞれの役割に応じ、利用料助成やサービス供給体制の基盤整備などを通じて国民に対する福祉サービス確保のための公的責任を果たすことになっており、この改革の趣旨について、関係者に十分周知しながら、検討を進める必要がある。

また、この改革を進めるに当たっては、具体的な実施に当たる地方公共団体等の実施体制や財源確保に支障が生じないように十分配慮する必要がある。

記

．．．略．．．

．

3. 地域福祉の充実

- 都道府県及び市町村が策定する地域福祉計画においては、個別計画との整合性、保健・医療・介護分野との連携を図ること。計画の策定に当たっては、住民本位のまちづくりや幅広い地域住民の参画の視点を持つこと。
- 民生委員・児童委員制度の見直しにおいては、主任児童委員制度の積極的活用を含め、児童委員としての機能の強化を図ること。

(別添略)

地域福祉 参考資料2

「地域福祉計画策定の動向」(野口 尚『日本社会事業大学 社会事業研究所年報第38号』2003)の要点

○アンケート調査結果の概況

「高齢者保健福祉等市町村の保健福祉行政の評価に関する研究」において、都道府県等から、「地域福祉、保健福祉のまちづくり分野」において良好な実績を挙げていると思われる市町村として記載いただいた市町村や政令市、中核市においてこの分野の施策についての記述がなされていたもの32及び無作為抽出市町村30、合計62の市町村を対象とした地域福祉計画策定状況に関するアンケート調査を実施した。その概況は以下の通り。

(1) 保健福祉関係の行政計画の有無

保健福祉関係の行政計画の有無については、全ての市町村で老人保健福祉計画、介護保険事業計画、障害者計画が策定されている。それに児童育成計画を加えた代表的な4計画を既に策定済みの市町村数は、23市町村である。4計画以外で策定されている計画としては、母子保健計画、健康基本計画など、健康関連の計画が多い。

(2) 未策定計画の今後の予定、地域福祉計画との関係

児童育成計画について未策定の9市町村のうち、4市町村が策定予定となっているが、地域福祉計画との関係については特に考えていないとするものが2市町村、内容は調整するが別に策定するとするものが2市町村である。このうち1市町村は地域福祉計画の分野別計画として位置付けたいとしている。また、今後、上記4計画以外に健康関係の計画を4市町村が策定予定としているが、すべての市町村において地域福祉計画と内容は調整するが別に策定するとしている。

(3) 住民参加の在り方

地域福祉の推進に不可欠な住民参加の今後の在り方に関してどのように考えているかについては、住民参加型で実施すべきとしていることは当然であるが、計画策定段階における単なる参加にとどまらず、地域福祉の推進者、実施者であるとの考え方、さらには住民一人ひとりの自己選択、自己決定そして自己責任の意識改革の推進の必要を述べている点が注目される。この背景には、「地域福祉活動は住民の自主的で主体的な取組みによる相互扶助の地域社会形成を目標とするものであり、行政はむしろ住民活動を醸成・支援し

ていくもの」との理解があるものと考えられる。

参加の形態については、社会福祉協議会中心とするもの、住民が組織するワーキンググループに行政も参加し、問題の解決に努めるとするもの、小学校区を単位としたコミュニティ組織(住民活動)が大きな成果を挙げているとするもの、また、従来のコミュニティ組織を基礎として地区社会福祉協議会(地区社協)が設置されており、その活動に期待するもの、社会福祉協議会、民生委員を中心として、原則として民生委員担当区域ごとに小地域福祉会を順次設立し、地域の高齢者などの見守り活動を住民主導で進めているというもの、市民ボランティアという形での住民参加が最も効果的であるとするもの、計画策定委員会の委員としての住民公募、住民に対するアンケート調査、住民への説明会や公聴会の開催、日頃の苦情や行政相談内容の集計など様々に工夫するとするもの、行政主導の協議会などではなく、NPO・ボランティア団体の育成なども併せて実施していく必要があるとするもの、住民の代表だけの参加でなく、幅広い範囲の住民が参加できる体制をつくるべきとするもの、小学校区単位または中学校区単位のような地域別に進める必要があり、地域ごとの課題抽出と対応方針の確立、地域住民の意見や考えを把握し施策に反映する必要があるとするもの、各地区で「お互いさま」の地域社会の再生が必要で、住民の積極的な参画・自主的な活動展開が不可欠であり、地区組織の活用により、住民が支えたり支えられたりしながら、心が通じ合う地域福祉社会の実現を目指そうとするもの、など様々である。

これらを通じて浮かび上がる点は、小学校区単位のような身近な地域ごとに、住民が自らの地域の課題について意思疎通を十分行いながら地域づくりを主体的に進め、行政はそれを支援していくような方法が必要であり、効果的であるとするものである。その具体的手段として、実情に応じて、既存の組織である、自治会、社会福祉協議会(特に小地域を単位とする地区社協)、民生委員を活用しようとしたり、新たな地区組織づくりを進めたりしているものと考えられる。なお、地域の顔役が全て仕切ってしまうことは本当の住民参加ではなくなってしまう点も意識されており、このため、幅広い範囲の住民参加や、あるいは地域のリーダーを新たに意識的に養成するような取組みも工夫されているものと考えられる。

(4) 民生委員・児童委員活動の今後の在り方

民生委員・児童委員活動の今後の在り方については、一般に民生委員・児童委員は、地域の実情をよく把握し、地域と行政とのパイプ役を果たしているが、今後、地域福祉の実践、推進が求められる中で、そのキーパーソンとしての期待がますます大きくなってきていると受け止められている。しかし、

反面、民生委員・児童委員の負担も重くなってきていることから、証明事務のような事務的な業務は軽減を図り、本来の地域に対する見守り活動に重点が置けるような環境整備をすべきである、また、民生委員・児童委員1人では限界があり、「イキイキさろん」のような地域のふれあいの場が開催できる協働者を発掘するなど、その支援体制を考えるべきとの見方も示されている。

(5) 地域福祉関連団体の今後の在り方、育成方針

社会福祉協議会、福祉公社など、地域福祉に関連する関係団体の今後の在り方、育成方針に関してどのように考えているかについては、社会福祉協議会、特に地区単位の社会福祉協議会には、行政では果たすことのできない地域福祉の拠点組織として、地域のニーズに即した施策の提供、地域福祉活動活性化の中核的役割の期待が寄せられており、そのためには、行政の事業受託者、介護保険の一事業者としての立場から、地域福祉活動の中心としての立場に重点を移すことが必要であり、一層の組織強化や他組織との役割分担、連携が求められるとしている。

行政としても、基本的には、今後とも、支援、育成していく考え方が示されている。ただし、その自立や自主的な運営を求める意見が強く、関係団体の役割分担の明確化も踏まえ、事業の委託、補助金の在り方について検討していくとの方針やこれまでの補助金中心型の運営から独立採算制の独自の運営体制に転換し、より地域に密着した事業展開を図るべきとの考え方も示されている。

また、NPO、ボランティア団体のネットワークの中核としての期待が示されている一方で、それら団体と行政とのパートナーシップをどう育むかの課題に社会福祉協議会が果たして応えられるかの問題意識も出されている。個別の事業に関しては、権利擁護事業が今後重要との意見があった。

そのほか、福祉公社について、民間との競争激化が予想され、社協との一体化も視野に入れながら、生活支援サービスを充実させるべきとの意見や、社会福祉事業団について、自主事業に力を入れつつ、民営化できる事業は民営化するとの意見もあった。

(6) 個別の福祉分野に関わる団体の今後の在り方、育成方針

障害者関係団体、高齢者関係団体、それらに関するボランティア団体など、個別の福祉分野に関わる団体の今後の在り方、育成方針に関して、どのように考えているかについては、以下のような意見が出されている。

コミュニティ意識が希薄化する中では、地域の人々の様々な機会を

通してのふれあいを基礎とした地域活動を進めることが重要であり、できる人ができることを行うという地域意識の醸成が求められている。そのため、これら団体に対しては、地域に目を向けた存在感のある自主活動を能動的に実施し、地域と関わっていくことへの期待や地域における福祉活動の核となるリーダーの役割発揮への期待が大きく、そのためにも、各団体としての活動だけではなく、他の組織との有機的連携・協働が重要だとしている。例えば、高齢者団体にあつては、地域福祉の視点から高齢者のみならず、世代を超えた活動・交流に目を向けてもらうこと、障害者団体にあつては、ピアカウンセリングの担い手養成、技術習得研修の実施などの人材育成に力を入れてもらうこと、ボランティアの方向性としては、ボランティア情報のネットワーク化とコーディネート機能の確立が必要であり、また、地域ごとのボランティア活動者の育成と交流組織の確立など、施設などから地域へと活動の場を移行してもらうことなどの意見が出されている。また、女性が多い中で、男性参画を推進すべきとの意見もある。

行政としてもこれら団体の支援に努めたいとしているが、効率的な活動、自主的な運営を求める意見や、支援の内容としては、リーダーの育成研修を行う等の活動環境の整備に努めたいとしている。

また、各団体は住民と深くつながりがあり、真摯な意見交換を行って、対等な立場でよりよい福祉づくりに向けた政策づくりを進めたいとしている。

(7) 保健・医療と地域福祉との連携、まちづくり全体との位置付け

保健・医療と地域福祉との連携について、また、地域福祉と広くまちづくり全体との位置付けについてどのように考えているかについては、以下のようない意見が出されている。

先ず、保健・医療と地域福祉の連携については、そもそも地域の視点で考えた場合、共通の理念、目標、実践も多いこと、また、地域福祉の推進、すなわち、地域で誰もが住み続けられるようにするためには、現に援護を要する地域住民の有する総合的なニーズに添えていく必要があるほか、住民の健康管理、介護予防のためにも、保健・医療と連携した地域生活支援体制が不可欠であるとしている。また、今後焦点となる健康づくりについても、保健医療の発想だけで進めるのではなく、総合的な健康な地域づくりが重要であり、理念として健康福祉の複合概念を提唱するものもある。また、病気や障害の発生予防と早期発見・早期治療体制の確立の観点からも、特に在宅における保健・医療・福祉の連携は大事であるとの意見が出されている。そして、保健、医療は専門職が担い専門性が高いという特色があるが、地域住民の支援と専門的なサービスとの連携を図るべきであり、例えば在宅介護支援セン

ターを中心とした総合相談機能の充実と医療機関と福祉施設・公共機関の連携の構築を図るとするもの、利用者本位の保健・福祉・医療の総合的相談窓口の設置を検討するもの、保健・医療・福祉関係者による情報交換を行っており効果は大きいとするもの、地域ケア会議を開催するものなどがある。連携にあたっては、住民、行政、関係機関の役割分担と責任の明確化が必要であるとの意見も示されている。

まちづくりに関しては、まちづくりの基本は、そこに住む住民の参画と決定、住民自らの実施であることから、地域福祉を進めることがまちづくりの大きな柱となるものであり、さらにはまちづくりそのものにつながるとの理解がなされている。その理念としてはノーマライゼーションや心のバリアフリーとすべきとの意見も出されている。

まちづくりのハード面に関しては、誰にとっても住みやすい、バリアフリーやユニバーサルデザインのまちづくりを福祉のまちづくり条例等の制定により、進めるべきとの意見が出されている。

(8) 地域福祉に関する重要事項と問題意識

既存の個別計画に盛り込まれていない、地域福祉に関する重要事項の有無及びそれについての問題意識についての意見は、以下の通りである。

まず、既存の個別の保健福祉関係計画に含まれていない地域福祉の重要事項の有無について有りとするものは16市町村、無しとするものは10市町村、検討中は1市町村、無回答が5市町村であった。

重要事項が有りとするものの内容については、相互に関連するものではあるが、ここでは、大きく4つに分類して説明を試みたい。

第1は、地域を育んでいく視点から地域コミュニティづくりそのものを目指すもの、住民が望む組織(行政・社協・住民組織・ボランティア・NPO等)づくり、といった、地域社会における今日的なつながりの再構築に向けた取組みに関するものである。

第2は、ホームレス・孤立・引きこもり・精神障害者に対する福祉サービスなど、各種サービスの谷間に陥りがちな問題の解決に向けた取組みに関するものである。

第3は、権利擁護事業、苦情処理制度、災害弱者の緊急時対応、総合相談窓口、ボランティア団体・NPOへの支援、ユニバーサルデザイン、ノーマライゼーション理念の具体化など、福祉サービスの適切な利用援助やバリアフリー化など個別の福祉分野を超えた総合的な取組みに関するものである。

第4は、それぞれの地区の特色(福祉ニーズや生活環境、社会資源など)に応じた計画づくり、地区別課題への対応、など、地区を断面として、様々な

地域課題に取り組もうとするものである。

(9) 策定（予定）時期

既に地域福祉計画を策定したとする市町村は3（岸和田市（平成7年3月）、茅野市、阪南市（いずれも平成12年3月））であった。

策定に着手している市町村は5（金沢市（平成14年3月中間報告、14年度中策定予定。）、松本市（平成15年3月策定予定）、長岡京市（平成15年4月）、日立市（平成15年度中策定予定）、仙台市（平成16年3月策定予定））であった。

(10) 策定済み（策定中）の地域福祉計画の意義・目的

策定済み（策定中）の地域福祉計画の意義・目的について寄せられた回答は、それぞれ多様であるが、共通すると思われる事項を大きくくりで3つにまとめてみる。

第1は、地方分権が進む中で、そのまちならではの個性ある福祉文化の創造を目指していることである。

第2は、地域を視点として、個別の福祉分野を超えて、また、保健、医療、生涯学習といった関連施策も含めて総合的な取組みを行い、市民に必要なサービスを効果的効率的に提供しようとしていることである。特に今後重要となる健康づくり、介護予防の課題や、福祉サービスが契約化される流れの中で、サービスの適切な利用の確保の課題について意識されていることが特徴的であると考えられる。

第3は、新たな役割分担による行政と住民の協働、住民による主体的な地域づくりという、将来に向けてのこれまでにないまちづくりを指向していること、などがあげられる。

このような新たな状況の中では、行政にも一層の説明責任や情報公開が求められると考えられるが、地域福祉計画の中に政策評価の仕組みを盛り込もうとしているものもみられる。

(11) 策定済み（策定中）の地域福祉計画の特色

策定済み（策定中）の地域福祉計画の特色について寄せられた回答は、それぞれ多様であるが、地域の特色にこだわろうとすること、住民による地域課題の発見と解決という視点を重視するなど住民の地域づくりへの主体的な参加で進めていこうとする点は共通する要素ではないかと思われる。

施策面については、高齢社会を迎えるにあたって、地域と健康を結びつけて考える発想が特徴的に思われる。

また、「地域」に関しては、これまでの「町会」を基本とするものがあるが、さらに広域の地域を視野に入れて、地域レベルを5層に階層化し、階層内、階層間で、縦横のネットワークを構築しようとするものもある。

(12) 策定済み（策定中）の地域福祉計画の既存個別計画等との関係

策定済み（策定中）の地域福祉計画が個別計画とどのような関係にあるのかについては、地域福祉計画は、福祉のマスタープランであり、高齢者、障害者、児童などの個別の福祉計画は、地域福祉計画の下位計画として位置付けるとするものが多い。ただし、この場合でも、地域福祉計画は共通理念的な事項ばかり扱うわけではないことからすると、厳密性を追求しているわけではなく、便宜的な分かり易い位置付けとして、あるいは、個別福祉施策を統合していく方向性を強く打ち出す意図から、このように説明しているのではないかと想像される。他方、必ずしも上位、下位ということではなく、地域という視点で策定する計画であり、対象者ごとに捉える個別計画と視点が異なるとするものがあり、こちらの方が正確な説明かもしれない。

これに関連して、地域福祉計画の具体的な事項としては、共通事項を統合して、共通の理念を規定するとともに、施策面で地域福祉独自の具体的な施策を講じていくとするものや、それに加え、個別計画には記載されていないが、地域において解決が迫られる個別的な事項（制度の隙間の問題、ホームレス、外国人等）についても取り扱う（その部分については個別計画の位置付けとなる。）とするものがある。また、地域からの視点で、個別計画の行動計画であるとするものもある。

なお、設問とは直接関連しないが、国は自治体に対して、個別計画に加え、地域福祉計画のような総括的計画を策定するよう求めているが、自治体は計画づくりに忙殺され、肝心の施策がおろそかになるとの意見も寄せられている。

(13) 策定済み（策定中）の地域福祉計画の計画策定過程における住民参加の方法

地域福祉計画は、住民の主体的な参加がその不可欠の要素であるが、具体的にどのように住民参加を進めるか（進めたか）については、策定委員会の委員公募、アンケート調査、聞き取り調査の実施、計画案についての意見を広く募集などの取組みが共通して見られるが、相当多数の住民が実質的に計画づくりに参加するもの、しかも、これまで常識的と考えられてきた行政側が行う原案づくりという事務局機能まで、住民が果たすものもある。表面的な住民参加ではなく、実質的に住民が関わっていく形をどう工夫していく

か、各市町村の腕のみせどころである。

(14) 今後の策定予定

地域福祉計画の策定に着手していない場合に、今後の策定予定についての回答は以下の通りである。

32市町村のうち、この質問の対象となるものは、既に地域福祉計画の策定ないし策定作業に着手している8市町村を除く24市町村である。

まず、一定の時期を明らかにして策定予定との回答が得られたのは6市町村であった。計画の意義・目的に関しては、地域における、今日的な「つながり」の再構築に向けた取り組みの促進とするもの、適切な官民の役割分担を明確にし、地域住民参加型の福祉のあり方を醸成するとするもの、住民の福祉と健康の保持にかかわり、地域における住民の自主的な取り組みを促し、地域活動を支援する総合的なシステムの構築を目指すとするものであった。計画の特色に関しては、高齢、介護、障害、児童に係る個別の福祉施策を円滑に推進するための総合的な指針や共通的な理念を規定するとするもの、福祉の総合化・一体化を図る役割を持ち、福祉のマスタープラン的役割とするもの、既存のプランでは対応できないニーズや谷間のニーズ、行政の行き届かない点を補う地域福祉の個別の施策を盛り込むとするものである。

次に、時期は未定だが策定予定とするものは、11市町村であった。計画の意義・目的、特色に関しては今後の検討に委ねられることとなるケースが多いものと推測されるが、安全・安心・快適なバリアフリーのまちづくり、福祉観光都市を目指して、既存計画を統合する福祉総合計画（指針）とする特色を明らかにしているものや住民ニーズの把握を実施し、計画の中へ数値目標を設定し、事業展開をしていくという方向性を打ち出しているものもある。

策定の予定なしとするものは、2市町村あるが、その理由は既存の計画に盛り込まれている、あるいは現状では、個々の計画で対応しているとするものである。

策定するか否かどちらともいえないとするものは、残りの5市町村であるが、その理由は、国からの策定指針の通知を待って策定の可否を判断するとするもの、健康21計画の中に福祉計画がどの程度の割合で含まれるか検討中であるからとするもの、県からの研修会開催中であるとするものなどである。

○ 調査研究のまとめ

回答のあった32市町村のうち、8市町村が既に地域福祉計画を策定ないし策定に着手しており、これに今後、時期未定を含めて策定予定のものを加え