

# 地域福祉計画に関する調査研究結果について

平成13年9月  
全国社会福祉協議会  
地域福祉計画に関する調査研究委員会

はじめに

## 1. 社会福祉法の成立と地域福祉

平成12年5月に制定された社会福祉法では、地域福祉の推進が基本理念の一つとして掲げられ、市町村地域福祉計画（以下、「地域福祉計画」という）及び、都道府県地域福祉支援計画（以下、「支援計画」という）の策定が明文化された（平成15年4月施行法文107、108条）。地域福祉計画は、市町村が策定する計画であり、支援計画は、都道府県が市町村の地域福祉を支援するために策定する計画である。地域福祉を実現するためには、この二つの行政計画が相互に連携し、協力し合うことが不可欠である。本委員会は、この二つの計画のあり方について検討してきた結果をここに報告する。

## 市町村地域福祉計画のあり方

### 2. 地域福祉計画の理念・原則

地域福祉計画は、社会福祉法の理念や趣旨を踏まえ、以下の5つの原則に基づいて策定されるべきである。

- 地域の個別性尊重の原則（locality）
- 利用者主体の原則（consumerism & empower

ment）

- ネットワーク化の原則（networking）
- 公民協働の原則（partnership & enabling）
- 住民参加の原則（participation & involvement）

### 3. 地域福祉計画がめざすもの

地域福祉計画は、地域福祉の計画というだけでなく、20世紀後半の社会福祉の歴史を総括したうえで、21世紀初頭における「ネクスト・ステージ（新しい段階）」の計画として、考えられるべきである。したがって、地域福祉計画の策定を通じて、以下の～が実現されることが期待される。

#### 福祉分野における地方分権化の推進

地域福祉計画は、地方分権の時代の計画であり、住民の生活に最も身近な基礎自治体である市町村が主体となって進めるところに意義がある。住民参加の福祉のまちづくり

地域福祉計画は、地域のガバナンスを尊重しながら、施策の企画、実施、評価などあらゆる過程において住民参加を促進し、その成果を地域住民に還元していくところに特徴がある。

#### 社会福祉に関する計画の総合化

1990年代には、老人保健福祉計画をはじめとした個別の福祉計画の策定と実施が進められ、それぞれ一定の成果をあげてきたが、地域福祉計画は、その次の段階としてこれら社会福祉に関する諸計

画を総合化し、今後の社会福祉のあり方をリードするものとして、策定されるべきである。

ポスト・ゴールドプランの時代の社会福祉計1画

ゴールドプラン以来、新たな社会福祉資源の整備が一定程度進んだ。地域福祉計画は、これら既存のストックを有効に活用して、策定されるべきである。また、新しい段階の社会福祉の推進にあたっては、従来のような補助金先行型の思考法を脱して、「まず起業ありき」といった仕事先行型の思考法に立脚する必要がある。

#### 4. 地域福祉の担い手とその役割

##### (1) 地域福祉の担い手

地域福祉計画は、地域住民、事業者、自治体等の公民協働によって、地域福祉を実現するために策定される計画である。これを達成するために、以下のような地域福祉の担い手が参画し、協働して、計画を策定することが重要である。

地域住民

当事者団体

自治会・町内会や地区（校区）社協等、地縁型

の組織

民生委員・児童委員、福祉委員等

ボランティア、ボランティア団体

NPO、住民参加型在宅サービス団体

農協、生協

社会福祉事業者（民間事業者を含む）

企業、商店街等その他地域の諸団体

##### (2) 市町村の役割・責務

市町村の役割・責務としては、以下のようなことが考えられる。

・地域福祉計画の策定

・福祉サービスの基盤整備

・地域福祉推進のための調整（指導・育成を含む）

・福祉サービスの適切な利用の推進（福祉サービス利用者の権利の保護）

・福祉サービスの健全な発達のための基盤整備

・住民参加を推進するための基盤整備

##### (3) 市区町村社会福祉協議会の役割

地域福祉を推進するさまざまな団体で構成された

、市区町村社会福祉協議会は、社会福祉法において地域福祉を推進する団体として明確に位置付けられたことを踏まえ、住民をはじめ広く地域福祉の担い手が地域福祉計画づくりに参画することを促進したり、住民による地域福祉活動計画づくりを行ったりする役割を果たすことが期待される。

#### 5. 地域福祉計画の内容

##### (1) 社会福祉法107条

地域福祉計画では、社会福祉法107条において規定された地域福祉の推進に関する事項を踏まえ、以下の内容が盛り込まれるべきである。

福祉サービス利用者の権利（「地域における福祉サービスの適切な利用の推進」）

福祉サービスの質（「地域における福祉サービスの適切な利用の推進」）

福祉サービスの充実（「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達」）

福祉サービスの開発（「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達」）

住民参加（「地域福祉に関する活動への参加の促進」）

##### (2) 施策の「すきま」にある福祉課題への対応

地域の福祉課題には、既存の福祉計画や施策だけでは対応できないものがある。特に、社会的な排除・摩擦・孤立等を背景にした福祉課題は、いわば施策の「すきま」にある福祉ニーズであり、顕在化しにくい。このような課題についても、地域の実情に応じて、地域福祉計画の中に位置づけていくことが考えられる。（例：ホームレス問題など社会的援護を要する人たちへの援助、児童虐待への対応、知的障害や精神障害の子どもを持つ親の高齢化に伴う社会的支援など）

#### 6. 地域福祉計画と基本構想・既存の福祉関係3計画等との関係

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それに基づく基本計画における方針や施策と、福祉分野の個別計画に共通する理念を相互につなぐ役割を果たすとともに、地域福

祉推進を図るための個別施策を計画化するものとして位置づけられる。

既存の福祉関係3計画（老人保健福祉計画、障害者計画、児童育成計画）等との関係については、一定の調整を図ることが必要であるが、各計画の目標値を達成するための施策については、市町村がそれぞれの個別計画に基づいて取り組むことが基本となる。

福祉分野の個別計画が未策定の場合には、地域福祉計画を策定することを契機として、そうした計画があわせて策定されるようになることが望まれる。この場合、地域福祉計画が、福祉関係3計画等を包

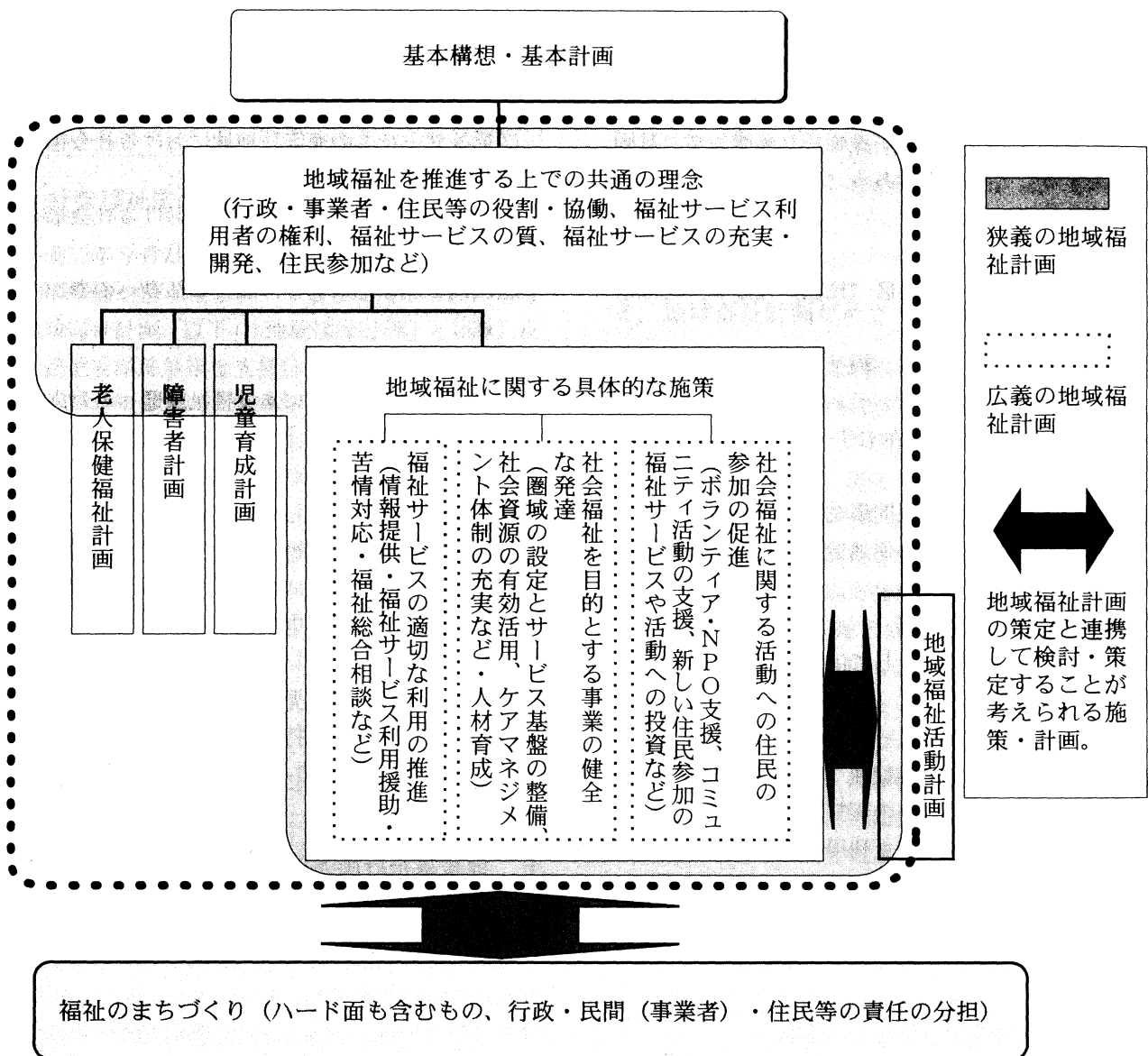
含することも考えられる。

## 7. 地域福祉計画と関連分野の計画との関係

基本構想・既存の福祉関係3計画等に加えて、以下のような地域福祉の推進に関連する分野の計画との調整が必要となる。

- ①保健・医療分野及び介護保険関連の計画・施策との連携
- ②地域福祉の視点に立った福祉のまちづくり
  - 「福祉のまちづくり計画」や「福祉のまちづくり条例」の策定との連携

(図表1) 地域福祉計画の位置づけ



8  
次  
社

「まちづくり協議会」やワークショップ等の住民参加のシステムとの連携  
 建築、住宅、教育、労働、交通、情報等の関連分野との調整  
 防災計画等との調整  
 災害時における高齢者・障害者（児）等への対応、地域福祉のネットワークによる対応

## 8. 地域福祉計画の範囲

以上の点を踏まえると、地域福祉計画の範囲は、次のように整理することができる。（図表1 地域福祉計画の位置付け、図表2 地域福祉計画の構成（例））

### 狭義の地域福祉計画

「福祉分野の個別計画・施策を推進するうえでの共通理念」とともに、地域福祉の実現等を具体化するための個別施策（他の福祉分野に共通する内容を含める）及び地域特性に基づく福祉課題に対応した施策等により構成された計画。

### 広義の地域福祉計画

の内容に加え、福祉関係3計画をはじめとする福祉分野の計画を包含した社会福祉の総合計画。

### 最広義の地域福祉計画

福祉のまちづくりやその他関連領域の施策も含めた市民生活の総合福祉計画。

## 9. 地域福祉計画と地域福祉活動計画との関係

これまで社会福祉協議会は、地域住民や民生委員・児童委員、ボランティア団体、NPO等、民間団体による福祉活動の自主的・自発的な行動計画として、「地域福祉活動計画」を策定してきた。地域福祉計画は行政計画として、また地域福祉活動計画は住民活動計画として、いずれも地域福祉の推進をめざすものであることを考えると、地域福祉計画が、地域福祉活動計画とその内容の一部を共有したり、活動計画の実現を支援するための施策を盛り込んだりする等、相互に連携を図ることも重要である。

（図表2）地域福祉計画の構成（例）

### 個別の福祉施策に共通した理念・方針

「自治体」「事業者」「地域住民」の責務、役割、協働  
 「福祉サービス利用者の権利」「サービスの質」  
 「福祉サービスの基盤整備・開発」  
 「住民参加・福祉コミュニティの形成」

### 福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項

#### 福祉サービス利用者の権利

福祉サービスの利用に関する情報システムの整備  
 福祉サービスの利用援助（地域福祉権利擁護事業）の整備  
 福祉サービスの苦情対応の整備  
 民生委員や地域住民等による福祉サービス利用者への相談活動の整備

#### 福祉サービスの質

第三者評価への支援  
 総合相談体制の確保  
 ケアマネジノントシステムの充実（福祉サービスと保健・医療サービスとの連携、フォーマルサービスとインフォーマルなサービスとの連携）  
 福祉サービス提供者間のネットワークの確立

### 社会福祉を目的とする事業の健全な発達に係る事項

#### 福祉サービスの充実・開発

地域の福祉課題や福祉ニーズの把握  
 サービス圏域等の設定とサービス基盤の整備  
 地域の福祉サービス利用者のニーズの把握  
 社会資源の有効な活用  
 新規参入事業者等の促進（NPO等への事業委託・助成等）  
 福祉人材の育成  
 新しいサービスへの投資（融資・基金の活用、助成等）

### 社会福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

福祉NPO団体やボランティアへの支援（ボランティアセンターの設置等）  
 活動に必要な情報の入手や技術の修得に関する支援策  
 活動拠点の整備  
 住民参加の福祉のまちづくりへの支援  
 「福祉のまちづくり推進会議」等の設置  
 小学校区・地区社協単位等での生活圏域に密着した福祉活動の支援  
 地域福祉活動計画の策定支援

### その他、地域福祉計画に盛り込むべき事項・関連領域

地域特性に合わせた福祉施策  
 福祉関係3計画との調整  
 地域福祉活動計画との調整  
 福祉のまちづくり計画・条例の策定促進  
 他分野の生活関連計画との調整  
 ○防災計画との調整

等

## 10. 地域福祉計画の計画目標の設定

地域福祉の推進を具体化するうえでの個別施策については、計画の達成状況等を住民に明確に示すためにも、実施計画としてできるだけ具体的な到達目標や整備目標を示すことが必要である。その一方で、地域福祉を推進する施策の中には必ずしも数値目標になじまない性格をもつ施策も考えられる。その場合は施策の取り組み等についてのチェックリストを作成し、評価をしていくことが考えられる。

## 11. 地域福祉計画における圏域

人口規模の大きい自治体、相当な面積を有する自治体等においては、地域福祉を推進するにあたって、一定の基礎圏域を設定することが必要である。

その設定にあたっては、人口、地理的（空間）条件、交通等を総合的に検討する必要があるが、住民の生活に密着し、また一定の福祉サービスや公民館等の公共施設が整備されている圏域を一定の「基礎圏域」として、福祉サービスや地域福祉活動への住民参加の体制を検討していくことが考えられる。具体的には、小学校区、中学校区あるいは自治会・町内会、地区（校区）社協等が圏域の単位として考えられる。

しかし、この場合に、福祉サービスの種類、あるいは住民相互の生活支援や福祉活動等の取り組みによって、ふさわしい圏域が異なる場合があることも考慮に入れる必要がある。

社会福祉法では、地域福祉計画は市町村が策定すると規定されているが、隣接市町村での広域的な調整の必要性、指定都市の地域福祉計画の策定における行政区等の位置づけについても配慮する必要がある。

## 12. 地域福祉計画の期間

地域福祉計画の期間を検討するにあたっては、基本構想、基本計画、福祉関係3計画等関連する福祉分野の計画等の計画期間との整合性が必要である。

地域福祉計画は、住民や幅広い関係者が参画して策定する計画であるので、あまり短期間では取り組みも難しくなる。その意味では、「5年程度」をひと

つの目安にして、「3年次」で計画の評価や一定の見直しを行うという考え方もある。

## 13. 地域福祉計画策定における住民参加

地域福祉計画の策定にあたっては、住民参加が不可欠である。そのプロセスは、多くの住民が地域の福祉課題等に関心をもち、主体的に福祉のまちづくりを進める契機となる。このため、地域の実情に応じて、できるだけ住民自身が考えたり、多様な意見をまとめたりする機会を設定することが重要である。

福祉サービスの利用者等へのアンケートやヒアリング

・住民座談会・小地域座談会  
ワークショップ

「100人委員会」

セミナーや公聴会の開催

各種委員会における委員の公募

パブリックコメント

全ての住民に情報を伝える工夫（外国語による情報提供、点字による情報提供等）

インターネットやケーブルテレビ等の新しい媒体（メディア）を活用した広報

地域福祉の担い手としての計画策定の実務への参加（住民ニーズ調査等）

市町村社会福祉協議会は、従来、地域のたすけあい活動、小地域ネットワーク活動、ふれあいいいきサロン、地区（校区）社協の設置支援、ボランティア団体やNPOへの支援等を行ってきており、これらを基盤にして、住民参加の取り組みを中心的に担うことが求められる。

## 14. 地域福祉計画の進行管理と評価

策定された地域福祉計画の内容を具体化するには、その達成度等を評価し、一定の期間において実施計画を見直すことが重要である。そのためには、進行管理等を含む評価体制を十分に確保し、計画策定時には進行管理や評価の手法をあらかじめ明らかにしておく必要がある。

計画の評価にあたっては、地域住民自身が理解し参加できるようにする必要がある。具体的には、以

下のような手法が考えられる。

計画策定委員会を評価委員会として継続すること  
学識経験者、地域住民など行政外部の関係者も含めた評価委員会（第三者機関）等の設置  
ベンチマーク方式等、近年の政策評価に関する手法の積極的な活用

## ・地域福祉支援計画のあり方

### 15．支援計画の役割

支援計画は、各地域において地域福祉が実現されることを「支援」する計画であり、市町村が策定する地域福祉計画の実現を補完性の原則に立って支援するための計画であることが明確に位置づけられていなければならない。都道府県が、地域福祉計画の策定の推進・支援を図ることによって、福祉における地方分権を大きく前進させることが期待される。

支援計画において、都道府県は、市町村との関係で以下のような役割を果たすべきである。

地域福祉の推進及び地域福祉計画の策定・実施・評価に向けた支援

技術的支援

情報提供

財政的支援

地域福祉計画の評価

都道府県と市町村の協議の上で、市町村において取り組む地域福祉推進のための施策や事業への支援

市町村における地域福祉推進に関するミニマムや重点的に取り組むべき事項

市町村独自の地域福祉推進のための取り組みを都道府県が支援するもの

地域の福祉ニーズに基づく福祉サービス等で、市町村だけでは実施困難な広域圏における施策や事業の実施

### 16．支援計画の内容

支援計画では、社会福祉法108条において規定された市町村の地域福祉の支援に関する事項を踏まえ、

以下の事項の実現を図ることが目的となる。（図表3 支援計画の内容）

市町村の地域福祉の推進の支援に関する事項  
社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保  
又は資質の向上  
福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備  
その他、市町村が直接権限や予算を持っていない地域福祉に関連する事業、市町村だけでは対応できない福祉ニーズへの広域的な対応

### 17．支援計画と地域福祉計画との関係

支援計画は、地域あるいは市町村の地域福祉を中心に据え、各市町村が策定する地域福祉計画と十分な連携を図ることが必要である。具体的には、地域福祉計画の策定委員会の委員長会議を開催するなど、都道府県と市町村の十分な協議の上で、両者の役割分担を明確にすることが重要である。

その一方で、都道府県は、地域福祉計画の策定を推進するための「指針」を作成することが必要である。さらに、市町村の地域福祉をリードする内容や施策をメニューを示すなどして支援計画の中に盛り込むことも考えられる。ただし、その場合も地域や市町村の固有性や独自性を尊重し、必要最低限の内容を示すに止めることが望ましい。（図表4 支援計画の性格と位置付け）

### 18．支援計画と都道府県のその他の計画との関係

支援計画は、各市町村が策定する地域福祉計画の実現を支援する計画であり、都道府県段階で策定される個別の福祉分野の計画、あるいはそれを統合した総合福祉計画とは異なる独自の役割を果たすものである。従って、これらの計画と互いに連携し、影響しあいながらも、独立して策定することが原則であると考えられる。

地域福祉計画の策定や実施にあたっては、福祉分野の事項にとどまらず、幅広い関連分野との調整が求められる。（図表4 支援計画の性格と位置付け）

保健・医療分野の施策・計画との密接な連携  
市民参加、ボランティア推進施策との密接な連携

(図表 3) 地域福祉支援計画の内容

	社会福祉法 108条			その他：
	1項：市町村の地域福祉の推進の支援に関する事項	2項：社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上	3項：福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備	・市町村が直接権限や予算を持っていない地域福祉に関連する事業 ・市町村だけでは対応できない福祉ニーズへの広域的な対応
A 地域福祉の推進及び地域福祉計画の策定・実施に向けた支援	都道府県による ・指針の策定 ・技術的支援 ・財政的な支援			
B 都道府県と市町村の協議の上で、市町村において取り組む地域福祉推進のための事業				市町村が実施する事業に対する 都道府県の支援 (市町村との協議によって施策化)
C 地域の福祉ニーズに基づく福祉サービス等で、市町村では実施困難な広域圏における施策や事業の実施		・社会福祉人材センター ・社会福祉研修センター	・地域福祉権利擁護事業 ・苦情解決事業 ・第三者評価事業 ・住民参加の福祉のまちづくりの基盤づくり(ボランティア・市民活動センター等)	・都道府県業務を市町村に移譲する過程での支援策(例：知的障害、精神保健福祉など) ・住宅、雇用、都市政策等の事業への協力

● ボランティア団体やNPOに対する支援施策については、所管部局の如何に関わらず支援計画において積極的に位置づけていくことが重要である。

- ③福祉のまちづくり計画・条例へのソフト面からの提言・調整
- ④教育、住宅、都市計画、労働、経済、人権、交通、情報など幅広い関連分野の施策との調整

したがって、都道府県は、支援計画の策定に向けたプロセスとして、まず、市町村に対して地域福祉計画策定指針等を作成する(都道府県による地域福祉計画策定指針の作成)。その後、各市町村での地域福祉計画の策定と並行して、市町村との十分な協議の上で、その内容を確定することが必要である(支援計画の内容の確定)。(図表 5 地域福祉計画の策定指針と支援計画との関係)

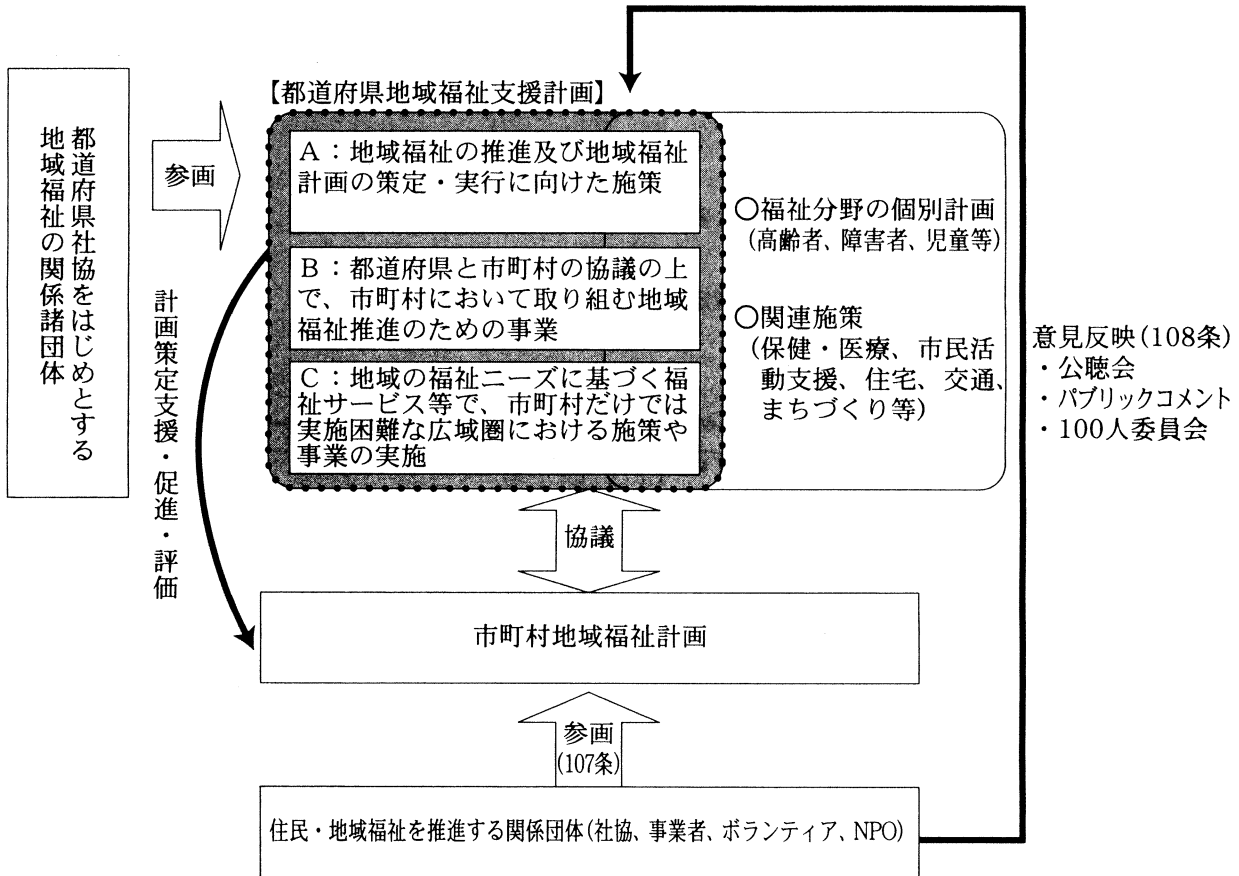
### 19. 支援計画の策定プロセス

法施行当初の段階においては、都道府県は、地域福祉計画の策定の促進・支援に大きな役割をもつ。

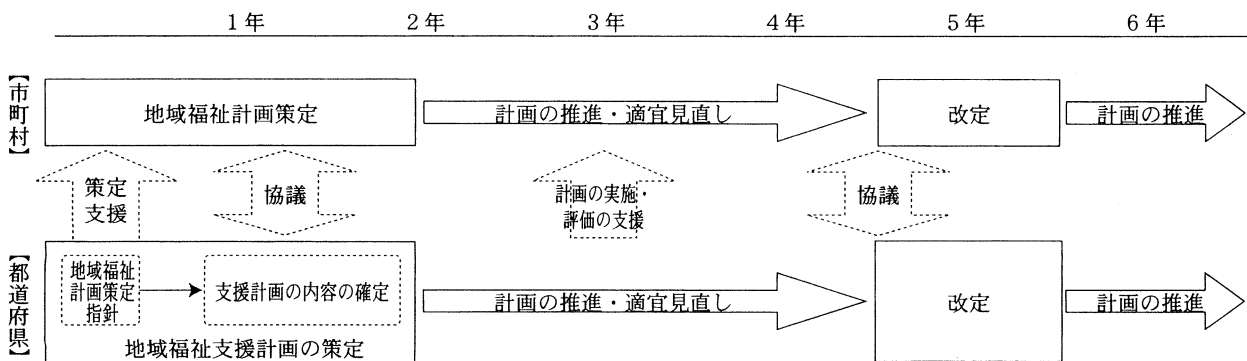
### 20. 支援計画と都道府県社協との関係

都道府県社会福祉協議会は、支援計画の策定に参画すると共に、以下のような取り組みを通じて、都

(図表 4) 都道府県地域福祉支援計画の性格と位置付け



(図表 5) 地域福祉計画の策定指針と支援計画との関係





道府県が市町村の地域福祉を推進し、支援計画の内容を実行する上で、大きな役割を果たすことが期待される。

- ①都道府県レベルで行う広域的な事業の実施
  - 社会福祉人材センター
  - 社会福祉研修センター事業
  - 都道府県ボランティアセンター事業
  - 地域福祉権利擁護事業
  - 苦情解決事業
- ②住民参加等の手法の蓄積・情報提供等による市町村の支援
- ③市町村社協における地域福祉活動計画の策定推進
- ④広域的なボランティア・市民活動の振興

## IV. 国の役割

### 21. 国の支援策について

国は地域福祉計画、支援計画の策定・実施・評価にあたって、技術的支援、財政的支援、情報提供を行うことが求められる。

#### 地域福祉計画に関する調査研究委員会 委員名簿

(平成13年9月現在：50音順 ◎は委員長、○は作業委員長)

- |        |     |                  |
|--------|-----|------------------|
| 市川     | 一宏  | (ルーテル学院大学教授)     |
| 岸本     | 和行  | (高浜市福祉部長)        |
| 佐藤     | 貞良  | (大阪府社会福祉協議会事務局長) |
| ○武川    | 正吾  | (東京大学助教授)        |
| 栃本     | 一三郎 | (上智大学助教授)        |
| 橋本     | 勉生  | (横浜市立大学医学部教授)    |
| ◎牧里    | 每治  | (関西学院大学教授)       |
| 和田     | 敏明  | (全国社会福祉協議会事務局次長) |
| <作業委員> |     |                  |
| 茨木     | 尚子  | (明治学院大学助教授)      |
| ○武川    | 正吾  | <再掲>             |
| 内藤     | 佳津雄 | (日本大学専任講師)       |
| 山本     | 真実  | (淑徳大学専任講師)       |
| 和気     | 康太  | (明治学院大学助教授)      |
| 和田     | 敏明  | <再掲>             |