

第 1 章 第 2 次地域福祉計画策定の考え方

第 1 節 第 1 次地域福祉計画の継承

1 第 1 次地域福祉計画からの学び

平成 15 年 3 月に策定された第 1 次地域福祉計画(以下「第 1 次計画」という。)の策定過程における基本スタンスは、従来のような行政主導により策定する計画ではなく、いかにして住民を巻き込んだ住民主導の計画にするかということでした。

本市では、高齢者や障がい者といった当事者や将来のまちづくりを担う子どもたちが参加する「168 人(ひろば)委員会」を立ち上げ、ワークショップにより住民自らで課題を見つけ出し「活動」をしていく場を設けました。そして、参加した住民が自主的に会議を運営し、従来の形式的といわれる会議から脱却した徹底した住民参加、住民主導で計画策定にあたりました。そして、最大の特徴は、計画策定自体を地域福祉の「活動」と捉え、自分たちのまちの地域福祉の現状を振り返り、現状を認識する中で策定された手づくりの計画でありました。

第 1 次計画では、「みんなで作ろう、心のひろば、支えあいのひろば」を基本理念として、

- ・ **地域福祉の「活動ひろば」づくり** ～(地域福祉を育てる)主体づくり～
- ・ **地域福祉サポートサービスの開発・利用** ～(地域生活を支える)仕組みづくり～
- ・ **福祉でまちづくり** ～(地域社会を育てる)体制づくり～

などに取組んできました。

第 2 次地域福祉計画(以下「第 2 次計画」という。)は、第 1 次計画の後を受けける計画であることから、第 1 次計画の良し悪しをどう活かしていくのか、今後の高浜の地域福祉をどのように進めるべきかを踏まえて策定にあたりました。とりわけ、第 1 次計画においては、計画の進行管理が不十分であったため、第 2 次計画においては、進行管理を重視することが必要となりました。

2 高浜福祉の到達点

(1) 高浜の「福祉でまちづくり」への歩み

表1 高浜の「福祉でまちづくり」に向けたプロセス

段 階	年 月	実 施 内 容
第1段階	高齢者介護中心のまちづくり 平成2年 平成4年 平成5年 平成7年 平成8年 4月 平成11年 8月 平成12年 4月 平成12年 10月	「ゴールドプラン」(高齢者保健福祉推進十か年戦略)スタート ホームヘルパー養成研修スタート(社会福祉協議会主催) 特別養護老人ホーム「高浜安立荘」設立 県立高浜高校に福祉科設置 いきいき広場オープン(再開発ビル2F) 日本福祉大学高浜専門学校を誘致(再開発ビル3F) 宅老所「じい&ばあ」「いっぷく」「あっぱ」オープン 介護保険制度スタート 地方分権一括法の施行 「高浜市高齢者権利擁護憲章」の制定 宅老所「こっこちゃん」「悠遊たかとり」オープン ものづくり工房「あかおにどん」オープン
第2段階	地域福祉計画を通じた障がい者・子どもの福祉への拡大 平成13年 2月 7月 10月 平成14年 7月 10月 11月 平成15年 2月 3月 8月 9月 11月 平成17年 12月 平成18年 3月 4月 平成18年 2月 4月	高浜市地域福祉計画策定に着手 168人(ひろば)委員会の活動スタート IT工房「くりっく」オープン 親子よろこびの広場「高浜いちごプラザ」オープン 碧海5市合併協議会の設置を否決 サロン「赤窯」オープン 全世代楽習館完成 構造改革プロジェクトチームを発足 高浜市地域福祉計画策定 みんなの居場所「ふれあい・だんらん」特区認定 居住福祉のまちづくり条例制定 地域内分権検討委員会を発足 「たかはま子ども市民憲章」の制定 障害者地域生活支援施設「みんなの家」完成 構造改革推進検討委員会報告書 高浜南部まちづくり協議会設立 「中高生サロン『バコハ』」の設置 高浜南部ふれあいプラザオープン カフェ&ベーカリー「ふるふる」オープン 障害者自立支援法の施行
第3段階	住民自治による「福祉でまちづくり」への展開 平成19年 3月 10月 平成20年 3月 4月 8月 平成21年 5月	吉浜まちづくり協議会設立 在宅・長寿の我がまちづくりプラン策定 未来志向研究プロジェクト調査・研究 小規模多機能型居宅介護事業所(社会福祉協議会)開設 翼まちづくり協議会設立 まちづくり協議会特派員制度スタート 高取まちづくり協議会設立 第2次地域福祉計画策定着手 高浜まちづくり協議会設立

市では「福祉でまちづくり」の実現に向け、平成2年に打ち出された「ゴールドプラン（高齢者保健福祉推進十か年戦略）」を出発点とし、福祉への本格的な取り組みをはじめ、さまざまな取り組みを行ってきました。その取り組みは、プロセスの内容により3つの段階に分けることができ、段階ごとにその広がりをみることができます（図1参照）。

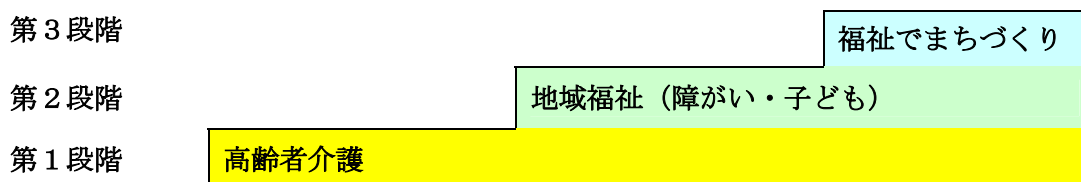


図1 高浜の「福祉でまちづくり」に向けたプロセス

1) 第1段階：高齢者介護中心のまちづくり（平成2年度～平成12年度）

第1段階では、平成4年度にスタートしたホームヘルパー養成研修や県立高浜高校への福祉科の設置、さらには、日本福祉大学高浜専門学校の誘致により、将来、高浜の福祉の担い手となる福祉人材の育成に力を注いできました。育成された福祉人材はボランティアグループとして、**宅老所「じい&ばあ」**をはじめとした5つの宅老所の運営に携わり、地域における高齢者福祉サービスの担い手として福祉の推進役として活躍しています。同時に、特別養護老人ホームなどといった高齢者介護の基盤整備に取り組むとともに、平成8年度には、福祉の総合拠点となる**「いきいき広場」**を整備し、住民への福祉のワンストップサービスの実現や住民の福祉に対する意識向上を図ってきました。

いわゆる、トップダウン型により高齢者介護施策の展開が図られる中、職員の意識改革をもたらすとともに、平成12年度の介護保険制度の施行や、独自に開始したサービスなど、地域における福祉サービスの提供基盤の充実を図ってきました。

一方、平成12年4月に施行された地方分権一括法により、地方自治体においては、分権時代における住民と行政の関係の新たなあり方として、「自助、共助、公助」という考えをお互いが理解し合い、その考え方を基本に捉えた協働作業の機会をいかに広げていくかということが問われることとなりました。

2) 第2段階：地域福祉計画を通じた障がい者・子どもの福祉への拡大（平成13年度～平成18年度）

第2段階では、ボトムアップ型ともいえる住民と行政の新しい取組みが始まりました。平成12年度に、本市が全国社会福祉協議会から地域福祉計画策定モデル地域として指定を受け、平成14年2月にモデル計画を策定し、この内容を補強、充実したものとして、平成15年3月に第1次計画を策定しました。行政主導から住民主体の計画づくりを目指し、住民組織として「168人（ひろば）委員会」を立ち上げ、計画活動を推進してきました。その活動は、障がいのある方やその保護者の居場所である障害者地域生活支援施設「みんなの家」や中学生・高校生の居場所である「バコハ」、「たかはま子ども市民憲章」、「居住福祉のまちづくり条例」などを生み出しました。

また、地方分権の流れの中、平成14年に周辺自治体との合併が協議されましたが、実現には至らず、基礎自治体として市の自立的な運営が求められることとなりました。市では、庁内に「構造改革プロジェクトチーム」を設置し、持続可能な自立した基礎自治体の確立に向けた検討を開始しました。その中で、「地域でできることは地域で」をテーマとした新たな住民自治組織に対する地域内分権化の推進を図るため、第1次計画で培った「住民力」と「職員力」を活かし、平成17年3月に高浜南部まちづくり協議会が設立しました。この協議会では、平成18年4月に、チャレンジドが働くカフェ&ベーカリー「ふるふる」がオープンし、地域住民の支えあいによる運営が行われています。

このように、第1次計画を通じ、障がいや子どもの福祉への拡大へと展開してきました。

3) 第3段階：住民自治による「福祉でまちづくり」への展開（平成19年度～現在）

第3段階では、2つ目のまちづくり協議会として「吉浜まちづくり協議会」が設立され、“住民自治”を基軸とした「福祉でまちづくり」が展開されることとなります。平成21年5月、全ての小学校区において、まちづくり協議会が設置されました。また、平成20年4月には、地域住民と行政がまちづくりの対等なパートナーとして、地域課題の解決に向けて協議・検討・実践するため「まちづくり協議会特派員制度」を創設し、協働によるまちづくりを展開しています。

(2) 高浜の「福祉でまちづくり」への課題

これまでの「福祉でまちづくり」への参加は、すでに地域福祉に関わっている住民や職員といった範囲に限定されていたことは否めません。しかし、今後の地域福祉の推進のあり方を考えた場合、障がい者施策として結びつきが出始めている地元企業や地域の商店の参加を積極的に促すことが必要です。また、社会福祉施設などの基盤づくりを推進してきたにもかかわらず、福祉専門職といった福祉のスペシャリストが実施する「地域福祉」が見当たりません。本格的で組織的な参加が必要です。さらに、これからの「福祉でまちづくり」を展開するためには、まちづくり協議会などのまちづくりの主体を応援し、福祉との接点を持ち、その関係を深めることが求められます。

一方で、誰もが安心して豊かに生活できるまちづくりを進めるためには、健康づくりといった視点も欠かすことができません。今後、高齢化や核家族化が一層進む中で、健康づくりを推進していくためには、自己努力はもとより、地域の力と行政の力が一体となり、住民一人ひとりが互いに支えあう環境を構築することが必要となります。

第2節 第2次計画の目標と位置づけ

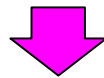
1 計画の目標

(1) 基本理念

第1次計画では、「みんなで作ろう、心のひろば、支えあいのひろば」を基本理念に掲げ、「みんなで作ろう」に代表されるように、住民参加による計画策定のプロセスを重視しました。第2次計画においては、現在、本市が取り組んでいる住民自治による「福祉でまちづくり」への展開（第3段階）をさらに発展させるため、上位計画にあたる「第5次高浜市総合計画」の基本理念のひとつである「安心と人が支えあうまち」を踏まえ、今後求められる福祉専門職の地域への関わり強化や新たなしくみやしかけによる「安心」を追加し、「つながり、支えあい、安心のしくみづくり」を基本理念として地域福祉の推進に取り組めます。

第1次計画

「みんなで作ろう、心のひろば、支えあいのひろば」



第2次計画

「つながり、支えあい、安心のしくみづくり」

(2) 推進目標

第2次計画においては、本計画をより効果的に推進し、基本理念の実現を図るため、次のような推進目標を設定します。

1) 身近な生活課題への対応（「安心生活応援プラン」の実現）

第1次計画の策定を通じ、住民が主体となった地域福祉の取り組みが展開されるとともに、介護保険、障がい者福祉といった公的な福祉サービスについても充実を図ってきました。

しかし、依然として、地域においては、一人暮らし高齢者や障がい者等のゴミ出し、電球の交換といった地域で生活している人にしか見えないような生活課題や、公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題、例えば、一つの世帯で、要介護の親と障がいの子がいたり、

DV（ドメスティックバイオレンス）の被害に遭っている母親と非行を行う子どもがいるといった複合的な問題を抱える家庭に対し、必要なサービスを適切に組み合わせて提供できていないという問題もあります。

これらの課題の解決のためには、住民一人ひとりが生活課題に対する問題意識をもち、解決に向けて、行政と地域が協力して取り組むという新たな支え合いのしくみが必要です。こうした活動によって、地域における人と人とのつながりを強め、地域の安心へとつながるものと考えられます。

このような「新たな支えあい」による地域福祉を実現するためには、「住民の意思を反映できる仕組み」や「地域の生活課題発見のための方策」、「情報共有や活動拠点、核となる人材など地域福祉を推進するための環境」などが必要となります。

本市においては、こうした地域福祉推進のための活動の基盤づくりを行うとともに、地域で発見された身近な生活課題を解決するためのシステムづくりに取り組んでいきます。

2) 地域福祉が進むための環境づくり

平成20年3月31日に示された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書では、地域における「新たな支え合い」として、公的な福祉サービスだけでは支えられない生活課題に対する「共助」の領域拡大・強化や行政の役割について提唱されています。この「新たな支え合い」の構築に向けては、地域で生活する住民が抱えるさまざまな福祉課題を解決するために、地域住民の参加のもと、地域におけるさまざまな社会資源を活用して、サービス提供や支援をしていくことが求められます。

そのためには、公的サービスの充実のみならず、行政が責任をもって、住民による地域福祉活動と公的な福祉サービスとの「つながり」、住民と今まで関わりが少なかった福祉専門職との新たな「支えあい・つながり」、従来の地域福祉活動と新たなまちづくり組織との「支えあい・つながり」などといった、地域におけるさまざまな社会資源の間で人やサービスなどが協働するしくみ、いわゆる地域福祉が進むための環境のしくみづくりに取り組むことが必要です。

そこで、高浜版の「地域福祉が進むための環境づくり」を考えたとき、その方向性として次の4点が掲げられます。

① 地域福祉と社会福祉の制度的な取組みの連携

公的な福祉サービス拠点である「いきいき広場」だけでは、生活福祉課題の解決は困難であることから、行政が責任をもって、地域福祉の基盤づくりとして、新たに地域福祉活動を推進するための拠点となる「ふくしまちづくり広場（仮称）」づくりに向けた検討を行います。さらに、既存の「いきいき広場」との連携による総合的なサービス提供の実現を図ります。

② まちづくり協議会における地域福祉の展開

第1次計画を住民主体で策定する中で、住民自治により地域活動を実施していくという動きが芽生え、小学校区ごとにまちづくり協議会が立ち上がりました。

今後は、民生・児童委員、いきいきクラブなどの各団体や、行政・社会福祉協議会との一層の連携を図るとともに、福祉専門機関との連携や福祉専門職がまちづくり協議会に積極的に参加することにより、まちづくり協議会での地域福祉の推進を図ります。

③ 地域の福祉力と福祉の地域力との連携

第1次計画の「住民参加」の流れから生まれた「地域の福祉力」をさらに発展させるためには、新たな層の地域福祉への参加を促すとともに、「福祉の地域力」を高めることも必要です（図2参照）。

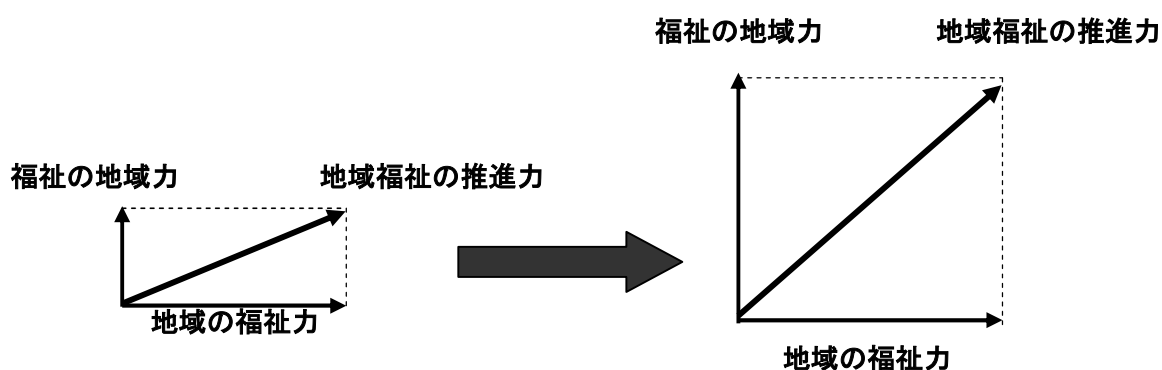


図2 地域福祉の推進力の向上

そこで、子どもや若い子育て世代といった地域住民の地域福祉への参加を促進し、「地域の福祉力」の向上を図ります。さらに、福祉専門機関が地域福祉活動へ参加をするとともに、福祉専門職が地域に関心を持ち、積極的に関わり、住民と相互理解ができるステージを設け、福祉専門職が持つ「福祉の地域力」を活かし、バランスのとれた地域福祉の推進を図ります。

図2は、「地域の福祉力」と「福祉の地域力」が相互に連携し、向上することにより「地域福祉の推進力」に繋がることを意味しています。

④ 計画策定と進行管理の循環

計画を具現化するためには、どの主体が何をするかといった責任主体を明確にするとともに、計画の進行管理を行う機関についても設置する必要があります。

持続可能な体制を確立し、計画の実現性をより高めるためにも、計画策定に携わった関係者が、計画の進行管理にも携わり、さらに次の計画策定へつなげるといった循環システムの確立を図ります。また、まちづくり協議会が策定する「地域計画」を応援するため、その計画内容に対応できるように、第2次計画の内容の見直しや改善を行います。

3) 重層的な地域福祉の展開

第1次計画では、市全体をひとつの「地域福祉圏域」と設定し、「いきいき広場」を活動拠点として地域福祉を推進してきました。現在では、まちづくり協議会の活動にみられるように、小学校区をひとつの単位として多様な活動が展開されています。

第2次計画では、市全体を3つの層（第1層：市全域、第2層：小学校区、第3層：町内会）に分け、「地域福祉圏域」を重層化します（図3参照）。そして、その特性に応じた地域福祉を基本としつつ、それぞれの層に応じた地域福祉の推進を展開し、さらに、各層が相互に連携することによる地域福祉推進の相乗効果へとつなげます。

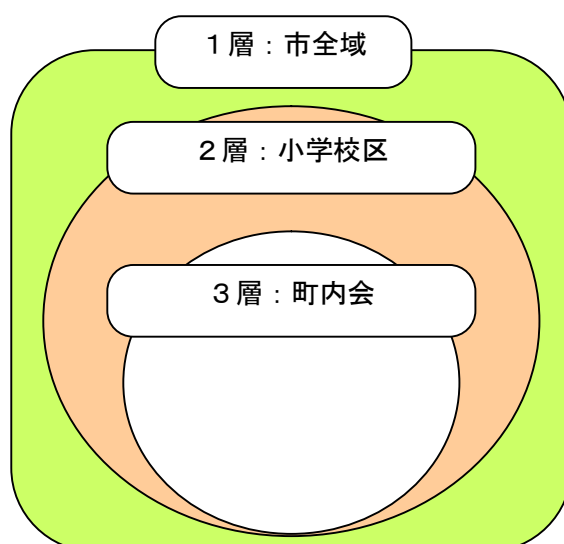


図3 3つの地域福祉圏域

① 第1層（市全域）

平成20年3月31日に示された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書では、公的な福祉サービスと住民により地域で発見された問題がつながるためには、行政側でも分野を限定せず、一本化した窓口の設置や複数のサービスを一体的に提供する仕組みが必要と指摘されています。

このことから、地域福祉を円滑に進めるため、既存の「いきいき広場」に加え、人材発掘・育成、交流促進、情報収集・発信を一元化する総合的な拠点及び活動拠点づくりに向けた検討を行います。

② 第2層（小学校区）

誰もが住み慣れた地域で、いきいきと安心した生活を実現するためには、地域福祉を推進していくことが重要となります。地域福祉を推進していくためには、地域住民の一人ひとりが地域福祉に対する理解を深め、地域の課題を見だし、解決していくことのできる力を身につけ、地域全体で取り組んでいくことが必要です。

そこで、平成21年5月をもって、全ての小学校区に「まちづくり協議会」が立ち上がったことにより、民生・児童委員やシルバー人材センターなどの各団体や行政・社会福祉協議会との一層の連携を図り、各まちづくり協議会での地域福祉の推進を図っていきます。

③ 第3層（町内会）

住み慣れた地域で、より安心して住み続けられるためには、住民生活に最も身近な町内会での主体的な地域福祉の推進を展開していく必要があります。そのためには、個別の生活課題に注目しながら、地域全体の課題にしていく視点と支援、また地域住民の参加による積極的な活動が重要となります。

行政や福祉専門職においても、こうした地域福祉の推進を円滑に進めるために必要な情報が確実に届くような町内会との関係づくりに向けた取り組みを行います。加えて、隣近所の交流や同じ境遇の人たちが集い語り合い、学びあえるような場づくりの推進を図るため、老人憩の家や宅老所、町内会館といった地域資源をネットワークづくりの場として活用するための検討を行うなど、町内会活動の支援に努めます。

2 計画の位置と計画期間

(1) 計画の位置

この計画は、社会福祉法第107条の規定に基づき、地方自治法第2条第4項の基本構想（高浜市総合計画）の地域福祉を推進するものとして位置づけます。また、「介護保険事業計画・高齢者保健福祉計画」「障がい者福祉計画」「次世代育成支援対策地域行動計画」「健康たかはま21」など、分野別計画における地域福祉の具体的な施策の展開を束ねる土台を作るとともに、「福祉でまちづくり」の架け橋となる役割を持ちます（図4参照）。

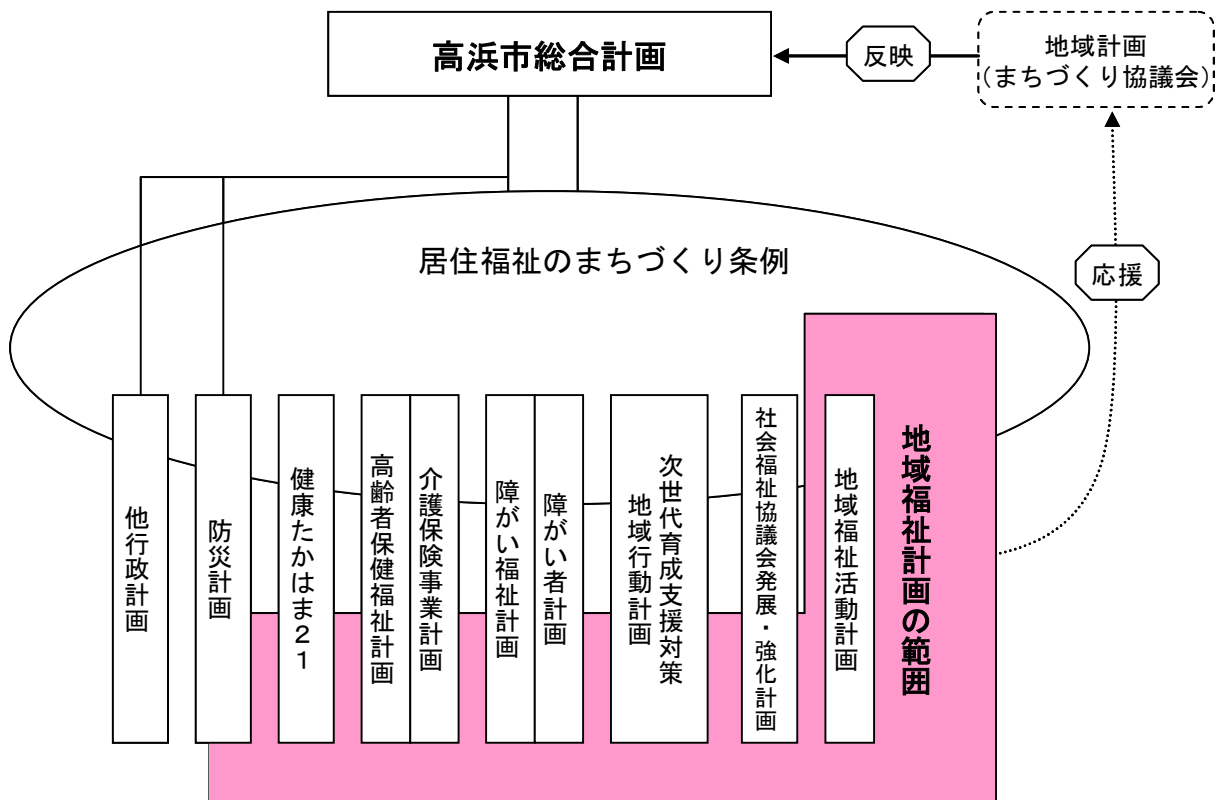


図4 地域福祉計画と他計画との関係

「高浜市居住福祉のまちづくり条例」においても、社会福祉協議会との協働による地域福祉の推進が求められているなど、地域福祉計画は、社会福祉協議会が策定する地域福祉活動計画と一体的な関係にあることが重要です。第2次計画においては、社会福祉協議会が重点的に推進する取組みについて、別途「第2次地域福祉活動計画」として策定するのではなく、行政の地域福祉計画に含める方法で策定します。

また、社会福祉協議会では、地域福祉の推進役として地域福祉活動を進める基盤を強化するため、「社会福祉協議会発展・強化計画」を策定します。

さらに、各まちづくり協議会で策定する「地域計画」は、地域のまちづくりを推進していくための指針となるものであることから、まちづくり協議会における取組みと地域福祉計画における取組みとが整合性を持ち、相互に関連しあいながら実施されることが重要です。こうしたことから、まちづくり協議会が策定する「地域計画」を応援するため、その計画内容に対応できるように、第2次計画の内容の見直しや改善を行います。

(2) 計画の期間

この計画は、平成21年度から26年度までの6か年計画とします。なお、計画の進捗状況や社会情勢の変化などを踏まえ、必要な場合には本計画の見直しを図ります。

表2 高浜市の各計画の計画期間

主な関連計画	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
高浜市総合計画	第5次(平成13～22年度)						第6次(平成23年度～)			
	各まちづくり協議会が策定						地域計画(平成23年度～)			
地域福祉計画	第1次(平成15～19年度)				準備期	第2次(平成21年度～26年度)				
地域福祉活動計画 (社会福祉協議会)	第1次(平成15～19年度)									
発展・強化計画 (社会福祉協議会)							第1次(平成22年度～26年度)			
障がい者計画	第2次(平成15～19年度)			第3次(平成20年度～26年度)						
障がい福祉計画				I(平成18～20年度)		II(平成21～23年度)		III(平成24～26年度)		
高齢者保健福祉計画 介護保険事業計画	II	III(平成18～20年度)			IV(平成21～23年度)		V(平成24～26年度)			
次世代育成支援対策 地域行動計画	前期(平成17～21年度)					後期(平成22～26年度)				
健康たかはま21	第1次(平成15～22年度)						第2次(平成23年度～)			