

第 1 章 計画の概要

地域福祉計画とはどのような計画で、なぜ必要なのでしょうか。
松戸市の現状などを含め、この計画の概要をみていきます。

1 計画の背景 ~ なぜ、いま地域福祉なのか ~

本格的な人口減少・超高齢社会の到来。バブル崩壊とともに低成長期に入った経済。わが国は大きな環境変化に直面しています。

地域社会に目を向けると、生活習慣や価値観の多様化、また核家族化や都市化により、かつてのような住民相互の社会的なつながりは希薄になっています。都市部に多くみられるような、お互いに干渉せず、個人の価値観やライフスタイルを尊重する今日の人間関係に基づいた地域社会は、ある意味では自由で快適な生活をもたらしたといえます。しかしながら、ひと昔前までは家庭や地域でなんとかしていたような問題を解決する力を失ってしまったことも否定できません。そうしたなかで、生活不安やストレスの増大、自殺やホームレス、家庭内暴力、虐待、ひきこもりなどが新たな社会問題となっています。

他方で、従来からの地縁、血縁という人間関係に加え、ボランティアやNPOなどの、価値観を共有する「知縁」、「志縁」といった新たな関係も形成され、その活動も活発化し、新たな人のつながりが生まれていることも見逃せません。

かつて福祉は「行政がおこなうもの」でした。しかし、戦後の社会福祉制度の確立から半世紀がたち、また少子高齢社会をむかえる状況の中では、従来の「行政による措置」という考え方では、増大し多様化する福祉のニーズに対応することが難しくなってきました。そのような状況で、国の社会福祉基礎構造改革がはじまりました。

そこで示された理念は、生活上の様々な問題に、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に自立を支援することがこれからの社会福祉の目的であり、また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、というものでした。

社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など、これまでの社会福祉に共通基盤となっていた制度の見直しを行ったこの改革は、利用者の立場に立った社会福祉制度の実現や、時代の要請に応える福祉サービスの充実を目指し、ながらく続いた福祉の枠組みを大きく変えるものになりました。

象徴的なものが「措置から契約へ」の転換といえるでしょう。保育所の入所措置制度が改められ、次いで介護保険制度および障害者福祉分野における支援費制度の導入により、利用者が福祉サービスの提供者と契約し、サービスを選択するようになりました。

この改革のもうひとつの目玉となったのが「地域福祉の推進」です。平成12年に、これまでの社会福祉事業法を改め、社会福祉法が成立しました。その第4条において、地域福祉の推進が明確に位置付けられました。地域福祉という考え方は、これまでの児童福祉、老人福祉、障害者福祉のような対象者別に分かれた福祉の考え方ではありません。それらを横断的あるいは統合的に推進しようとするものです。「すべての人が尊厳をもって家庭や地域の中で安心して暮らせる」という理念を実現するための、新しい考え方なのです。

そのような地域社会を創っていくには、行政の力だけでは限界があります。地域社会を構成する一人ひとりの市民、ボランティアやNPO、各種の団体、行政がお互いに連携・協力して、それぞれに望まれる役割に基づき、これからの地域社会づくりを進めていくことが求められているのです。

2 目標と理念

では、地域福祉計画とはどのような計画なのでしょうか。

もちろん地域福祉を推進するための計画なのですが、地域福祉という考え方そのものがまだ一般的とは言えない状況にあります。

あえて短くいうならば、「市民同士のつながりを創り、助け合い、支え合いなどの福祉活動を開発・推進し、そのような住民による福祉活動と、行政など公的なサービスを連結させ、従来の公的サービスのみでは解決できなかった生活課題全体の解決をめざし、安心して幸せに暮らせる地域を創る。」それが地域福祉計画です。

松戸市地域福祉計画は、少子高齢化が進んできた松戸において、誰もが住みなれた地域での支え合いにより、安心して幸せな生活を送るために、地域福祉推進の主役である住民や社会福祉関係の事業者、そして社会福祉活動の担い手の、地域での取り組みや市の支援策についてまとめたものです。

社会福祉法では、地域福祉推進の主体は、「地域住民」「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者」の三者であり、地域福祉を推進することの目的は、これらの者が相互に協力しあうことにより、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すること、としています。

社会福祉法

(福祉サービスの基本的理念)

第3条 福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。

(地域福祉の推進)

第4条 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。

このような地域福祉推進のために、市町村における地域福祉計画の策定が社会福祉法第107条に明記され、その計画においては、地域福祉の推進に関する事項として次の3点を定めることになりました。

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
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
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

また平成14年の社会保障審議会福祉部会では地域福祉計画の策定指針が示され、地域福祉を推進するための基本目標として次の4点を挙げています。

生活課題の達成への住民等の積極的参加

利用者主体のサービスの実現

サービスの総合化の確立

生活関連分野との連携

「生活課題の達成への住民等の積極的参加」においては、地域住民を施策の対象としてではなく、地域福祉の担い手として位置付けるとともに、地域住民の自主的な活動と関係諸団体及び公共的なサービスとの間の連携を図っていくことの重要性がうたわれています。

「利用者主体のサービスの実現」とは、その人の生活課題を総合的に把握し、適切なサービスが提供される体制を身近な地域でつくることとしています。

「サービスの総合化の確立」とは、その人の生活課題が単一の福祉サービスのみで対応できるものばかりでなく、福祉・保健・医療など各分野にまたがるものもあり、公共、民間のサービスやサポートも含めて、複数のサービスを適切に組み合わせで総合化することに対応できることもあります。そうした多様なサービスの十分な連携と、地域の身近なところで総合的な相談が受けられ、サービスの適切な利用と結び付けられる体制を整備することを意味しています。

「生活関連分野との連携」とは、地域福祉を推進するには、福祉・保健・医療だけでなく教育、就労、住宅、交通、環境、まちづくりなど各分野との連携が必要であることをいっています。

一人ひとりの地域住民への訴え

(平成14年1月28日社会保障審議会福祉部会)

とかく、これまでの社会福祉は、ややもすると行政から地域住民への給付という形をとってきた。しかしながら、これからは、個人の尊厳を重視し、対等平等の考え方にに基づき、地域住民すべてにとっての社会福祉として、かつ、地域住民すべてで支える社会福祉に変わっていかなければならない。そのためには社会福祉に対しての地域住民の理解と協力、つまり地域住民の参加と行動が不可欠なのである。

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とらえなおし、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とらえていただけるよう強く訴えたい。

当部会としては、地域福祉計画策定指針原案作成委員会を設置し、この委員会を中心にこのような観点から平成13年7月以来、市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について精力的に検討を重ね、今般、報告をとりまとめた。今、この報告を広く一人ひとりの地域住民に問いかけ、これを契機として、それぞれの地域で生活者の視点から地域の特性を活かした地域福祉の推進についての活発な議論が行われることを期待したい。このことを通じて、社会福祉基礎構造改革の趣旨が地域レベルにおいても再度確認され、これらの計画が21世紀の福祉を決定づけるものとして広く地域住民の参加を得て策定されることを求めるものである。また、自治体の首長、議会も、住民主体の地域福祉計画策定を推進する上で、自治体としての責任とリーダーシップを発揮されることを期待するものである。

基本理念 みんなで築く福祉のまち

このような趣旨を踏まえ、本市の地域福祉計画では、誰もが安心して地域で暮らしつづけられるとともに、より魅力のある生活が実現できるよう、「みんなで築く福祉のまち」を基本理念に掲げ、市民一人ひとりが自立しながら、お互いに地域で助け合い、市民と行政・事業者のパートナーシップにより、必要なサービスを受けることができる地域社会づくりを進めていきます。

「松戸市総合計画」の基本理念には、「人権が尊重されすべての人が安心して暮らせるまち」「快適な環境の中で人と人々が支え合う地域社会のあるまち」「地球にやさしい市民の交流を支える活力と魅力あるまち」の3つが示されています。地域福祉計画においても、これらの基本理念を尊重しつつ、一人ひとりの市民が地域の一員として自覚と責任を持ち、また自立しながら、お互いのプライバシーや尊厳を守り、交流し、支え合い、安心できる福祉コミュニティを築いていきます。「みんなで築く福祉のまち」は、この将来像をあらわしています。そして、市民と行政・事業者が対等な立場で情報や意見を交換し、連携を取り合って、福祉サービスの充実した松戸の将来像を築いていきます。

3 計画策定にあたっての取り組み

地域福祉計画の最大の特徴は、計画そのものが「地域住民の参加がなければ策定できない」ことにあるとされています。それは、解決すべき生活上の課題を一番よく知っているのは住民自身であり、また地域福祉の担い手は市民一人ひとりであることから、行政が一方的に計画を策定しても、実効性のある計画にはならないからです。

地域社会を構成する一人ひとりの市民がこの計画の策定に積極的にかかわることで、自分たちの、あるいは地域の抱えている様々な生活課題が明らかになり、その解決のためには地域で何ができるだろうか、あるいは一人ひとりにできることは何だろう、行政でしかできないことは何か、と考えなくてはなりません。その過程それ自体が、人おこし、まちおこし、新たな地域社会づくりの原動力になると考えられているのです。そうしたことから地域福祉計画は、できあがった計画そのものよりも、むしろその計画を住民参加で策定するプロセスのほうが重要とさえ言われるのです。

本市においても、一般公募市民の委員をふくめた策定委員会の設置、市民懇談会の開催、関係団体のヒアリング、パブリックコメントの募集などさまざまな方法で住民参加による計画策定に努めました。

福祉のまち・市民プラン提言委員会 稔台地区・小山地区

松戸市では地域福祉計画の策定に先立ち、2つの地区でモデル事業を実施しました。市への提言作成のために、全員公募型の、市民が事務局をつとめる地区検討会議「福祉のまち・市民プラン提

言委員会」を設置し、その地区における福祉のまちづくりについて意見交換・議論を行い、市民プランとして提言書をまとめました。

平成14年3月、稔台地区では9名の委員で構成された委員会が設立されました。15年3月には、「稔台地区 福祉に関する市民プランと提言」が報告され、そのなかでは、幹線道路や駅、工業団地を有するという地区の特性や、地域住民へのアンケート調査の結果などを反映させた提言がなされました。

平成15年1月、小山地区においても委員12名で構成する委員会が設立され、16年3月、「『福祉モデル地区・小山』を目指して」と題した報告がまとめられました。日常生活における課題とその解決策について、行政が担うもの、町会が中心となるもの、地区住民一人ひとりができることなど具体的な検討がされています。

稔台・小山地区のモデル事業については、第7章 今後の計画の推進のために で紹介しています。

策定委員会の設置

地域福祉計画の策定にあたり、公募委員3名、地域団体関係者7名、福祉・医療関係団体関係者11名、学識経験者1名、合計22名からなる「松戸市地域福祉計画策定委員会」を設置し、その中に委員10名で構成する「策定部会」を置きました。

また策定委員会とは別に、地域福祉を推進するための庁内体制として「松戸市地域福祉計画策定推進連絡会」を設置し、福祉・保健・医療のみでなく、各分野との連携に基づいた計画策定のための庁内連絡調整等を行いました。

地域福祉を考える市民懇談会

平成16年の10月から11月にかけて、市内4地区で各地区2回、計8回の「地域福祉を考える市民懇談会」を開催し、延べ850人のご参加をいただきました。

懇談会では「自分自身の身近な『福祉課題』をあげてみよう」と題したワークシートを参加者に配布し、106名の方から貴重な意見が寄せられました。

ワークシート	
あなたのお住いの地区は (例 新松戸1丁目)	
氏名又は団体名 (匿名でも結構です)	
自分自身の身近な『福祉課題』をあげてみよう	
あなたの暮らす地域の福祉の課題	あなたに出来ること
個人的なことであるとか、解決が出来ないこと、とにかくあなた自身が日頃の生活の中で思い、地域の福祉の課題を書き出してみよう。 次に、あなたがあげた福祉の課題の解決に向けて、もしあなた自身ができる(できるかもしれない)ことがあれば書き出して見ましょう。	

各種団体へのヒアリング

NPO、ボランティア団体や障害者団体等へのヒアリング、ワークシート配布などを行い、計画策定にあたっての、より多くの生活課題の発見をめざしました。

パブリックコメントの募集

市民説明会の開催

4 計画の位置付け

個別計画との関係

本市では平成10年に、「松戸市総合計画」を新たに策定しました。この総合計画は、今後の松戸市のあるべき姿を「基本構想」として掲げ、これを達成するための施策の方向を「基本計画」として策定し、基本構想は平成32年を目標年次に、前期基本計画は平成22年度までを計画の期間としています。

また、健康福祉分野の行政計画として、「松戸市高齢者保健福祉計画及び松戸市介護保険事業計画」、「松戸市障害者計画」、「松戸市こども育成計画」、「松戸市地域保健医療計画」が策定され、個々の計画に基づいた施策が展開されていますが、松戸市地域福祉計画は、すべての人が尊厳をもって家庭や地域の中で安心して暮らせる地域社会づくり、という視点から、これらの計画を内包し、横断的につなぐ計画となります。

松戸市地域福祉計画は、「松戸市総合計画」を上位計画とし、これまでの健康福祉分野の個別計画との整合性、連携を図り、地域福祉の推進を図るものですが、地域福祉を推進するためには、健康福祉分野のみでなく、まちづくりや教育など各行政計画との連携が欠かせません。

すでに計画・構想等が策定されている分野については、個々の詳細な施策の展開、目標設定などは既存計画等において定めるものとします。

また社会福祉法第108条に基づき千葉県は、県内市町村の地域福祉を推進するための県としての支援事項等を明記した「千葉県地域福祉支援計画(「福祉力!」計画)」を平成16年に策定しました。

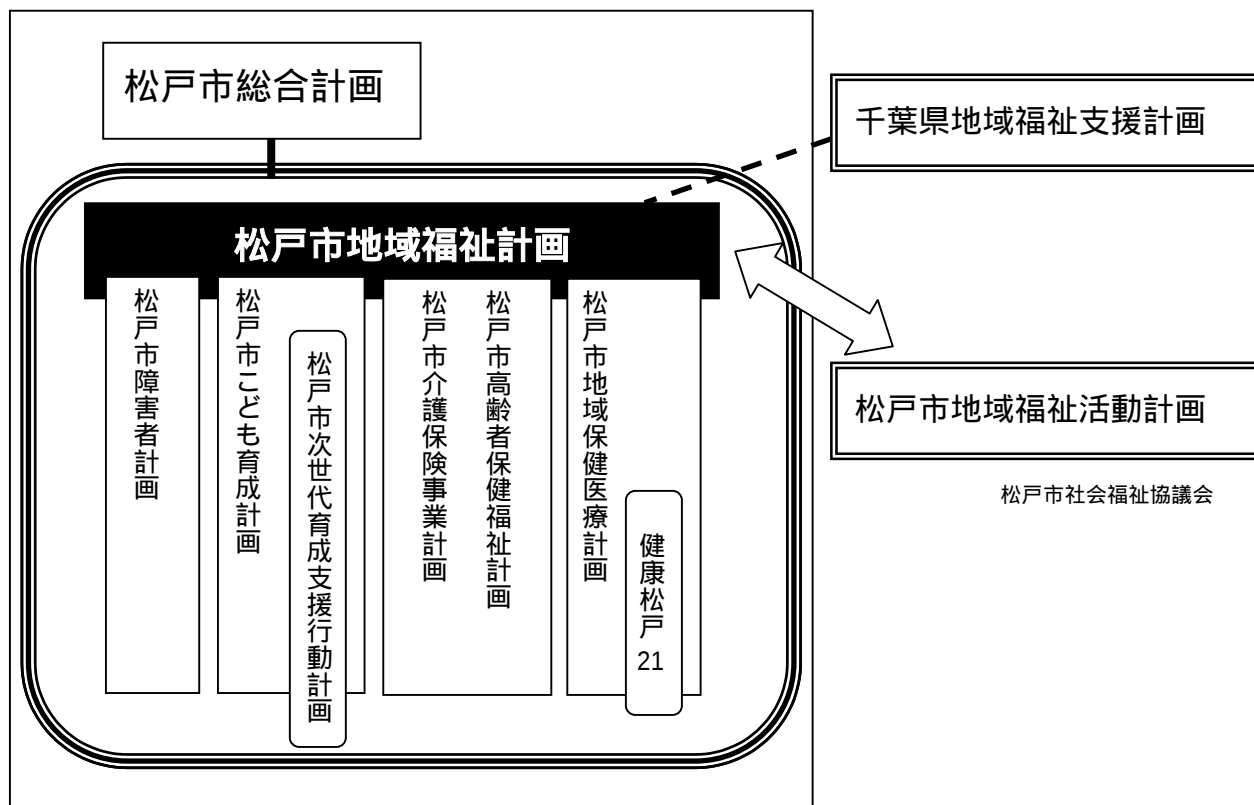
この支援計画では、誰もが、ありのままに・その人らしく、地域で暮らすことができる「新たな地域福祉像」を実現するために、「健康福祉千葉方式」を用いて、全ての人に秘められた「福祉力（ちから）」、地域の持つ「福祉力（ちから）」を引き出し、ネットワーク化し、住民自らが人と地域の「福祉力（ちから）」を高めていく新たな地域社会の構築をめざすとともに、「超福祉」など新しい概念も提示されています。

松戸市地域福祉計画においても、このような支援計画の理念を踏まえ、策定が行われました。

地域福祉活動計画との関係

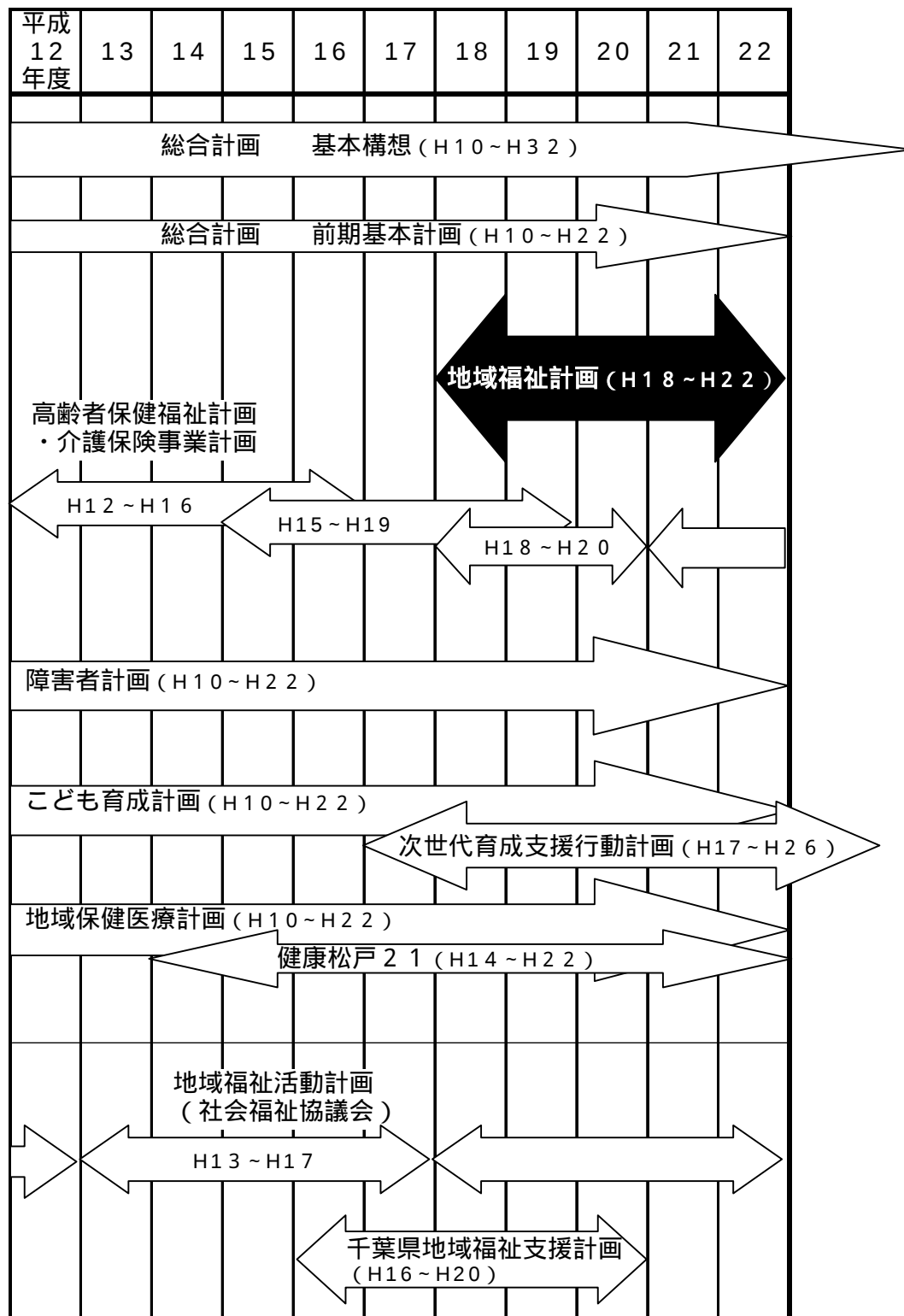
社会福祉法においては、社会福祉協議会が地域福祉推進の中心的な担い手として明確に位置付けられています。また、松戸市社会福祉協議会が策定する「松戸市地域福祉活動計画」は、地域住民や民間団体が主体となって地域福祉の推進を計画的に行うための活動・行動計画の性格を持つものです。

他方、地域福祉計画は、市民と行政の協働により実現を目指す地域福祉の理念と体制づくりの指針を示すもので、行動計画である「地域福祉活動計画」の方向性を示します。よって、地域福祉計画においては、その理念や地域福祉推進の方向性などについて共有することが望まれます。



5 計画の期間

松戸市地域福祉計画の計画期間は、平成18年度から平成22年度までの5か年の計画とします。



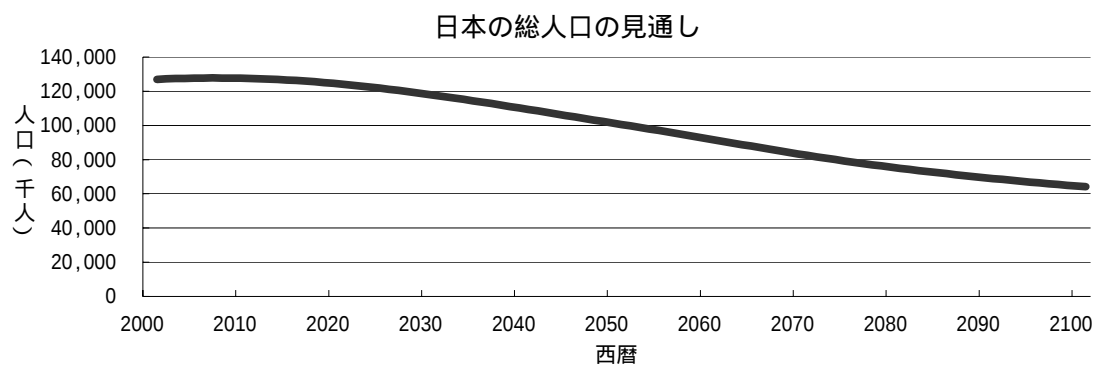
6 松戸市の概況

松戸市は、水戸街道の宿場町として、また舟運交通の要衝として栄えてきました。市制を施行した昭和18年の人口は4万人程度であり、昭和30年代の半ばまでは農業主体のまちとしてゆるやかな人口の増加傾向をたどってきました。

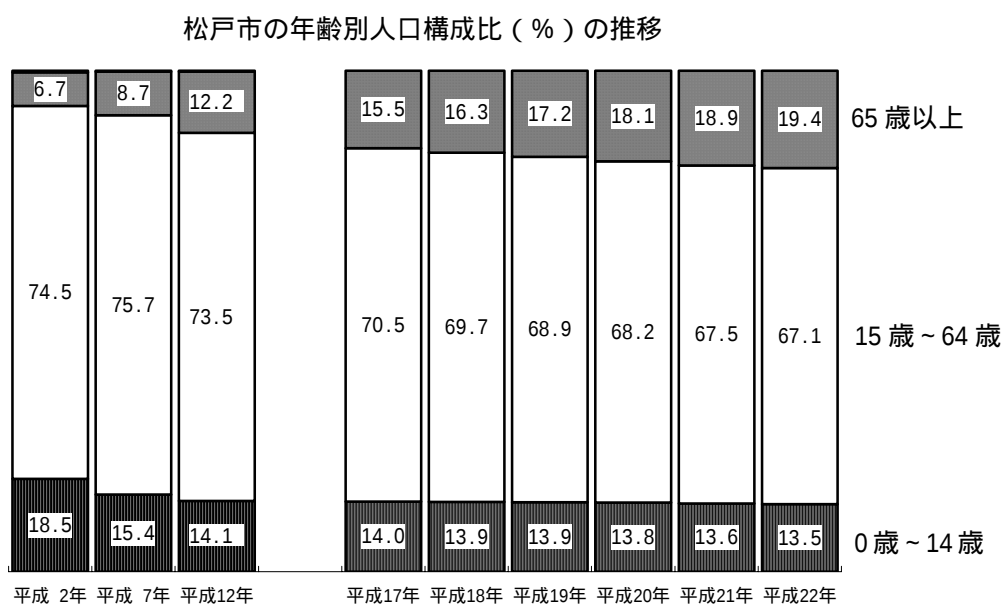
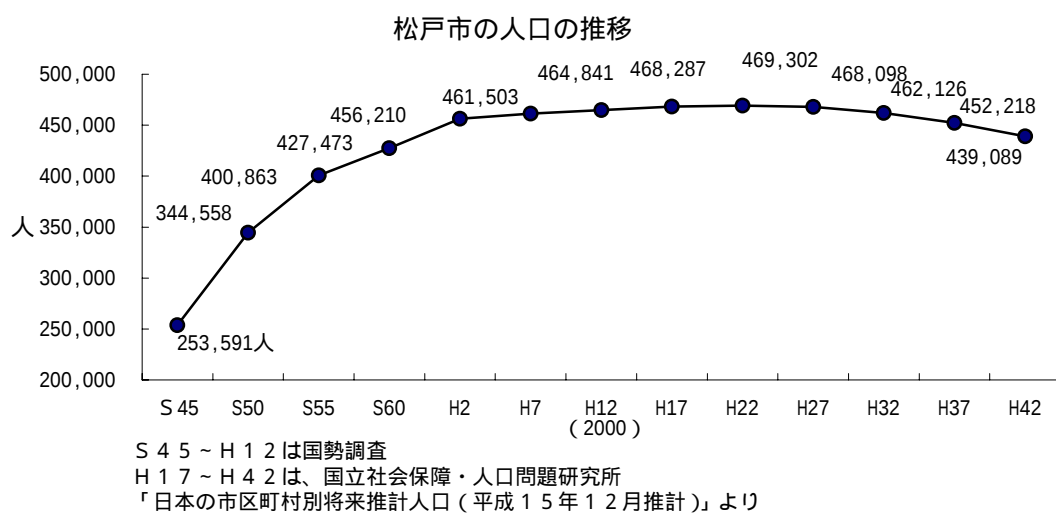
その後、急激に膨張する首都東京の住宅需要の受け皿として、新しい市民が全国各地から移り住み、激しい人口移動と増加を繰り返し、人口約46万人を擁する全国でも有数の生活都市として大きな発展をとげてきました。

日本の総人口は、平成18年にピークを迎え、以後長期の人口減少過程に入ると予測されています。松戸市においても、ピークは少し遅れるものの、人口はゆるやかに減少していくものと思われます。

急激な都市化により短期間に人口が急増した本市では、今後高齢化が急激に進むものと予測されます。



国立社会保障・人口問題研究所 「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」より



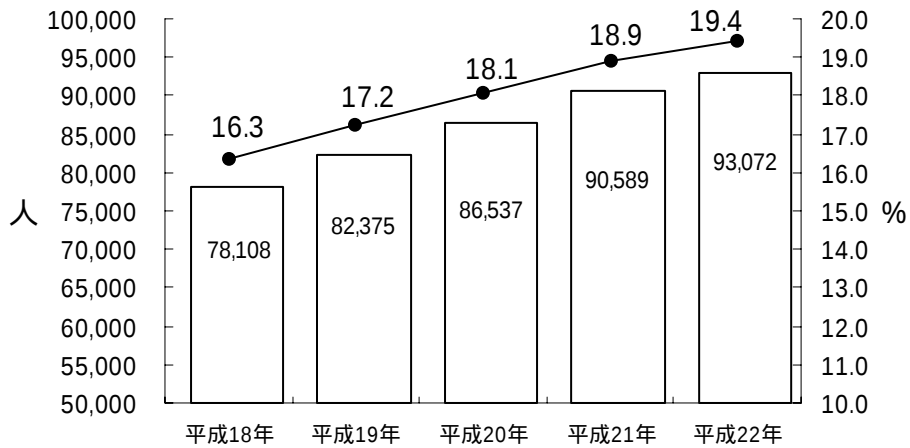
平成 1 7 年 ~ 2 2 年は 松戸市総合計画第 2 次実施計画策定に伴う人口推計に基づく
平成 1 2 年までは国勢調査（年齢不詳除く）

全人口に占める 65 歳以上人口の割合を「高齢化率」といい、高齢化率が 7 %を超えると「高齢化社会」、14 %を超えると「高齢社会」、25 %を超えると「超高齢社会」と呼んでいます。松戸市は平成 15 年に高齢化率が 14 %を超えました。

平成 15 年に国立社会保障・人口問題研究所が行った推計では、本市の高齢化率は、平成 27 年には 25 %を超え、平成 42 年には 30 %近いものになると予測しています。

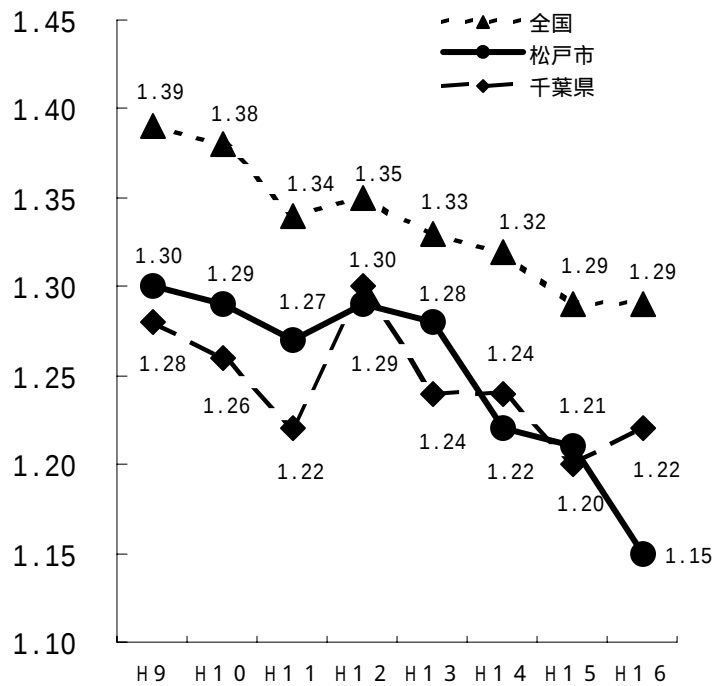
少子化が進んでいることの一つの指標として「ひとりの女性が生涯子どもを何人産むか」を推計する「合計特殊出生率」をよく用います。理論上、現在の人口を維持するための合計特殊出生率は 2.08 とされていますが、それを大幅に下回る状況が続いています。松戸市は全国平均をさらに下回っています。

松戸市の65歳以上人口と高齢化率の推計



松戸市総合計画第2次実施計画策定に伴う人口推計に基づく

合計特殊出生率の推移



厚生労働省 「人口動態統計月報年計（概数）の概況」
千葉県 「人口動態統計の概況」

7 施策の体系

基本理念 みんなで築く福祉のまち

計画の基本理念についてはすでにふれてありますが、ここでは次のように考えて理念を掲げています。

「松戸市総合計画」の基本理念にうたわれているように、市民一人ひとりが互いに尊重され、自らの生活を主体的に選択し、そしていつまでも安心して暮らし続けることができる魅力のあるまちをめざしていく必要があります。

また、地域福祉の考え方として、誰もが住み慣れた家庭や地域のなかで、豊かな人間関係や社会関係を基盤として地域の個性を生かしながら、お互い支え合い助け合う福祉の文化を市民みんなで培い、地域の福祉を推進していく必要があります。

このようにして、計画の基本理念を

み ん な で 築 く 福 祉 の ま ち

として、地域福祉の推進役である松戸市社会福祉協議会を中心に、地域住民、町会・自治会、地域での住民活動団体、ボランティア、NPO、さらには民間の事業者や民生委員・児童委員、行政などの連携と協働によって地域福祉を推し進めていきます。

4つの基本目標 ～ 松戸らしい地域福祉を目指して ～

「みんなで築く福祉のまち」の実現に向けて、次の4つの基本目標のもとに、松戸らしい地域福祉の推進を図っていきます。

基本目標1 安心して暮らせるまちづくり

市民一人ひとりが安心して暮らせるよう、その必要な仕組みを市民と行政が連携して作っていきます。

基本目標2 自立と参加の促進

市民一人ひとりが自立しながら、共に支え合う市民意識を育てられるよう、みんなが進んでまちづくりに参加できる仕組みを作っていきます。

基本目標3 支え合い共に生きるまちづくり

自立と支え合いに向けて、地域の仲間づくりを進めるとともに、市民が困ったときに助け合うことのできる仕組みを作っていきます。

基本目標4 福祉文化の創造

「福祉は特別なもの」という意識を変え、市民一人ひとりが福祉を自分の問題として認識し、身近な地域で行動できるよう、思いやりの風土を作っていきます。

松戸市地域福祉計画体系図

基本理念

基本目標

項目

