第１章

計画の策定にあたって

第１章　計画の策定にあたって

1　計画策定の趣旨

志布志市の平成 30 年５月１日現在の住民基本台帳による人口は 31,740 人、高齢化率は 33.8%であり、平成 27 年の国勢調査と比較して 65 歳以上の高齢者人口は 1.0%増と高齢化が進行しています。さらに平成 37 年には団塊の世代が 75 歳以上の後期高齢者となることから、医療や介護のニーズが増大することが見込まれています。

また、地域社会では、核家族化の進行、地域住民同士の関係の希薄化等を背景とした子育て家庭や高齢者等が孤立する状況や高齢者や児童、障がいのある人への虐待等の問題に加え、高齢の親と働いていない独身の子どもとの同居、介護と育児に同時に直面する世帯、複合的な問題を抱えた生活困窮者等、新たな問題が生じています。

個人や家庭の抱える複合的課題などへの包括的な支援を行っていくため、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」・「受け手」という関係を超え、地域住民や地域の多様な主体が 「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、市民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく「地域共生社会」が求められています。こうした中、地域共生社会の考え方が社会福祉法にも位置付けられ、地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り、福祉分野の共通事項を記載した地域福祉計画の策定が努力義務化されました。

「地域福祉の推進」の概念は、平成 12 年の社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）改正により提示され、地域福祉を推進するための計画として、第 107 条に市町村地域福祉計画の規定が設けられました。その後、国における社会福祉を取りまく状況は大きく変化しており、平成 27 年４月に生活困窮者自立支援法が施行されるとともに、社会福祉法、介護保険法、障害者総合支援法及び児童福祉法も一部改正され平成 30 年４月に施行されました。

これまで本市においては、平成 26 年３月に「志布志市地域福祉計画・志布志市地域福祉活動計画」を一体的に策定し、市と志布志市社会福祉協議会がともに連携を図り本市における「地域福祉の推進」に取り組んできましたが、こうした状況を踏まえ、さらなる地域福祉推進の充実を図るため、「第２期志布志市地域福祉計画・志布志市地域福祉活動計画」を策定します。

2　地域福祉計画・地域福祉活動計画の目的と法的根拠

「地域福祉計画」は、社会福祉法第 107 条の規定に基づき、市町村が行政計画として策定するものであり、「地域の助け合いによる福祉（地域福祉）」を推進するために、人と人とのつながりを基本として、「顔のみえる関係づくり」、「共に生きる社会づくり」を目指すための「理念」と「仕組み」をつくる計画です。

「地域福祉活動計画」は、社会福祉法第 109 条の規定に基づく民間組織である社会福祉協議会が活動計画として策定するものであり、「すべての市民」、「地域で福祉活動を行う者」、「福祉事業を経営する者」が相互に協力して、地域福祉の推進を目的とする実践的な活動・行動計画です。

つまり、地域福祉を進める上での市全体の理念や仕組みをつくる計画が地域福祉計画であり、それを実現・実行するための中核をなす社会福祉協議会の行動のあり方を定める計画が地域福祉活動計画といえます。

図表：地域福祉計画と地域福祉活動計画の法的根拠等

	地域福祉計画	地域福祉活動計画
根拠法	社会福祉法　第 107 条	なし （社会福祉法第 109 条の規定に基づく社会福祉協議会が活動計画として策定するもの）
内　容	地域福祉を推進するうえで基礎となる理念や仕組みを示す基本計画	社会福祉協議会が策定する自主的な福祉活動を中心とした行動計画
所　管	志布志市	志布志市社会福祉協議会

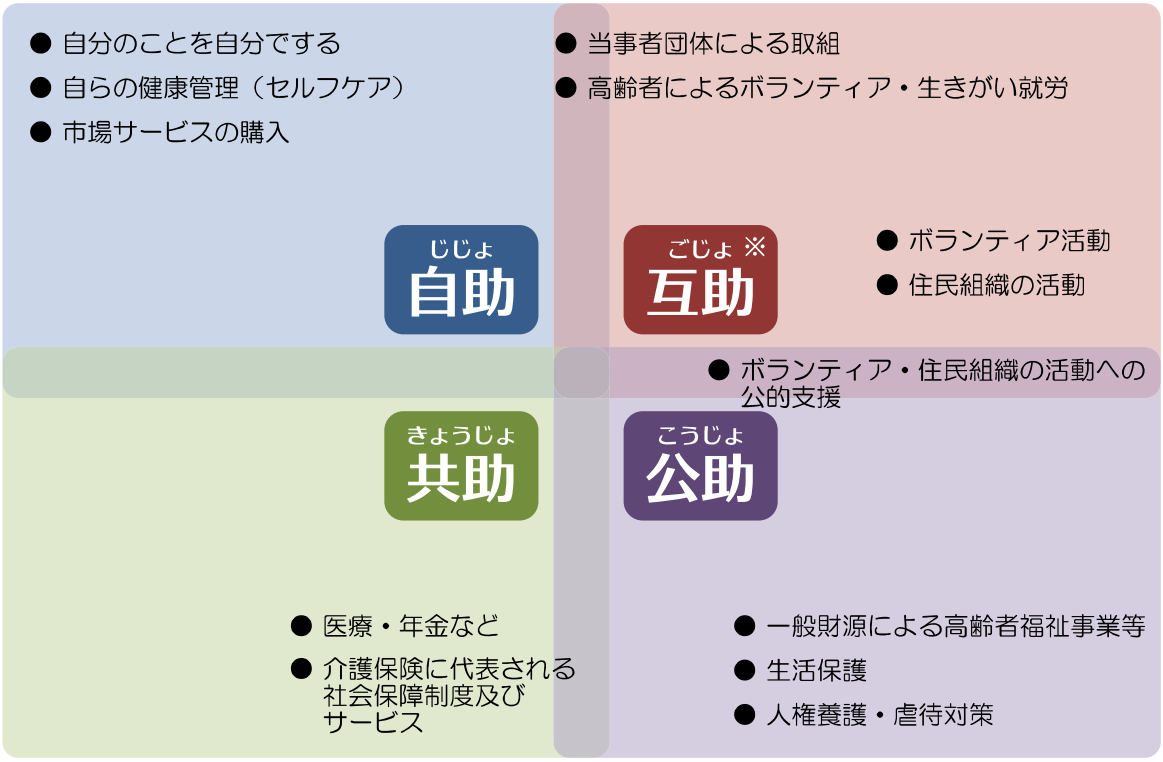
3　地域福祉の考え方

地域福祉とは、すべての市民が、健康で、住み慣れた地域で安心して生きがいのある生活が送れるよう、市民自らが地域の生活課題を発見し、その解決に取り組むとともに、地域で支え合い、助け合う関係や仕組みを築いていくことです。

市民、地域の活動団体、民生委員・児童委員、事業者、社会福祉協議会、市など、地域のあらゆる主体の協働による、地域福祉の推進における概念である「自助」、「互助」、「共助」、「公助」を、本計画では次のように定義します。

図表:「自助」・「互助」・「共助」・「公助」の定義

分　類	定　義
自　助	自分の力で住み慣れた地域で暮らすために、介護予防活動に取り組んだり、健康維持のために検診（健診）を受けたり、病気のおそれがある際には受診を行うといった、自発的に生活課題を解決する力。
互　助※	家族、友人、クラブ活動仲間など、個人的な関係性を持つ人同士が助け合い、それぞれが抱える生活課題を、お互いが解決し合う力。また、それらの活動を発展させると、地域住民や NPO（非営利団体）などによる、ボランテイア活動や、システム化された支援活動となる。
共　助	制度化された、相互扶助。社会保険制度、医療や年金、介護保険など。
公　助	自助・互助・共助でも支えることができない課題に対して、最終的に対応する制度。　例えば、生活困窮に対する生活保護や、虐待問題に対する対応などが該当する。



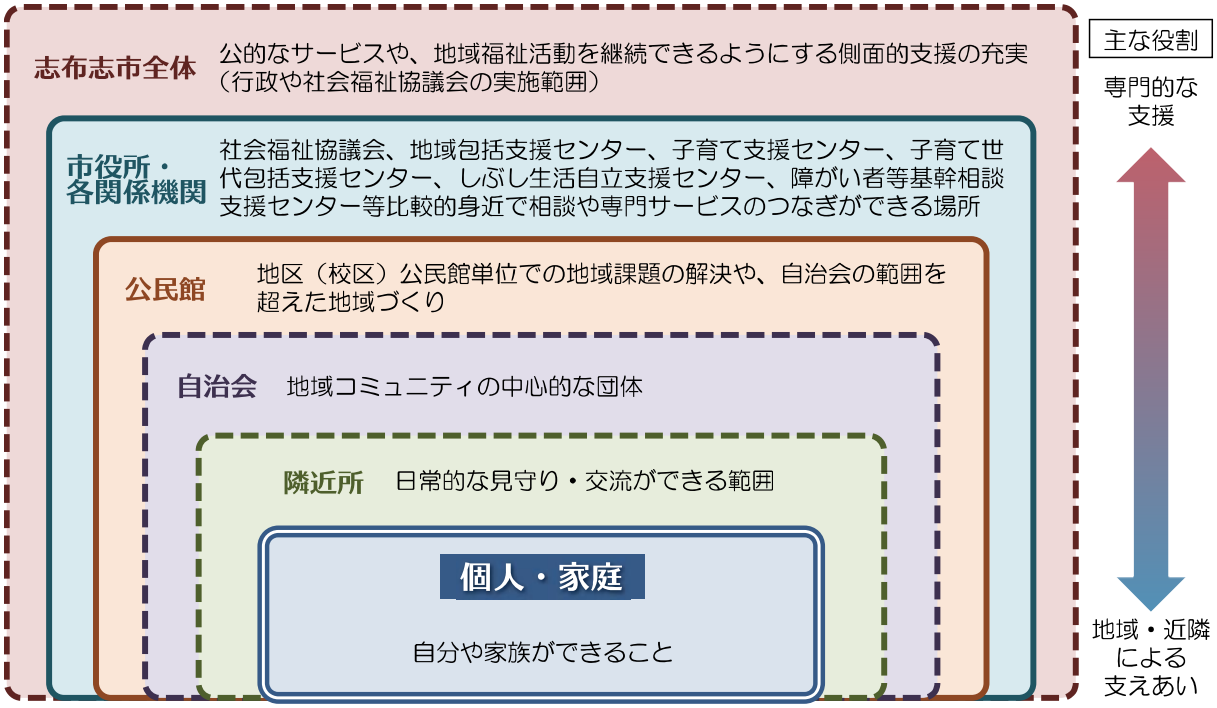
※従前、このような活動を「共助」と定義していましたが、本計画では国の地域包括ケアシステムの在り方において示された定義に合わせ、「互助」としました。

4　地域福祉圏域の考え方

「地域」とは何かを考えるとき、日常における「ご近所付き合い」としてのとらえ方や、地域の組織的な活動の単位としての「自治会」や「公民館」など、様々なとらえ方があります。また、加齢に伴い身体機能が低下し、歩いて行ける距離も短くなるなど、年齢層によっても「地域」のとらえ方は変わってくるため、本計画における「地域」については、様々な活動に応じて重層的に考えるものとします。

多様化する地域課題に対し、適切な範囲において施策を展開しつつ、市民をはじめ関係機関・団体、行政、社会福祉協議会が連携し、相互に協力し合い、積極的に活動していく仕組みを推進していきます。

図表：重層的な圏域のイメージ



5　本市における地域共生社会の実現に向けた考え方

（１）国の動向

国においては、平成 27 年９月に今後の福祉の方向性を示す「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」が取りまとめられました。さらに、平成 28 年６月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」において、子ども・高齢者・障がいのある人などすべての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」の実現が提唱されるとともに、地域共生社会の実現に向けた検討を加速化させるため、同年７月に厚生労働省に「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部が設置されました。

そして平成 29 年２月には、当面の改革工程が示され、その中で、今後制度改正や報酬改定により体制整備を行い、2020 年代の初頭には『我が事』『丸ごと』の全面展開を目指すこととされています。

（２）本市の現状

本市では、誰もが住み慣れた地域で安心して暮らしたいという願いを実現するため、地域福祉を推進するすべての人や団体等がその実現に向け、互いに協力していくための指針として、平成 30 年度に本計画を策定し今後５年間の取組を進めていきます。

高齢者分野では、支援が必要な高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らし続けることができる仕組みとして、「地域包括ケアシステムの構築」を、障がいのある人の分野では、障がいの有無にかかわらず、それぞれの個性と人格が尊重され、誰もが安心して生活できる地域社会に向けた取組を進めています。

また、子育て分野では、子どもたちの健やかな成長と子育てを社会全体で応援するまちに向けた取組を進めています。

（３）地域共生社会の実現に向けて

現在、保健・福祉の各分野では、それぞれが、「住み慣れた地域で安心して生活できるまち」を目指し取組を進めているところですが、高齢者をはじめ、障がいのある人や子育て家庭などにおいて、複合的な課題がある人や世帯が増加しており、各分野の取組だけでは解決できない課題が増えてきています。

こうした中、本市では多様化する地域課題を解決し、住みよいまちづくりを推進していくため、「自助・互助・共助・公助」の観点を基本に、高齢者を地域で包括的に支える仕組みとして推進している「地域包括ケアシステム」を、高齢者だけではなく、障がいのある人や子育て家庭、生活困窮者など支援を必要とするすべての人が、その人に合った支援を切れ目なく包括的かつ継続的に受けることができ、住み慣れた地域で安心して暮らし続けられる仕組みとして広げていくことで、「地域共生社会」の実現を目指していきます。

6　社会福祉法の改正について

（１）改正社会福祉法

平成 29 年６月公布の「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 52 号）」に伴い、社会福祉法の一部改正が行われました（平成 30 年４月１日施行）。

この改正社会福祉法により、市町村においては包括的な支援体制の整備(第 106 条の３)の他、市町村地域福祉計画の策定(第 107 条)に努めるものとされています。

社会福祉法（抄）

第百六条の三　市町村は次に掲げる事業の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする。

一　地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、（中略）～に関する事業

二　地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、（中略）～に関する事業

三　生活困窮者自立支援法第二条第二項に規定する生活困窮者自立支援事業を行う者（中略）～に関する事業

２　厚生労働大臣は、前項各号に掲げる事業に関して、その適切かつ有効な実施を図るため必要な指針を公表するものとする

第 106 条の３第２項に基づく指針については、国の地域力強化検討会の中間取りまとめにおける、地域づくりの３つの方向性を骨格として、最終取りまとめの内容を踏まえたものとなります。

地域づくりの３つの方向性「互いに影響し合い、「我が事」の意識を醸成」

①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり

②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり

③「一人の課題から」、地域住民と関係機関（専門職）が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気付きと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり

［出典］地域力強化検討会「最終とりまとめ」（平成 29 年 9 月 12 日）

この他、地域福祉に関連する事項として、国では「生活困窮者自立支援法」（平成 27 年４月施行）の地域福祉計画への反映、重要な担い手である地区民生委員・児童委員の活動環境の整備を推進することとしています。

また、平成 28 年４月に成立した「成年後見制度利用促進法（成年後見制度の利用の促進に関する法律）」では、市町村は「成年後見制度利用促進計画」の策定が努力義務化されました。

（２）市町村における包括的な支援体制の整備

改正社会福祉法第 106 条の３に基づく「包括的な支援体制の整備」が求められる現状と課題及び体制整備の考え方として、次のような内容が示されています。

① 地域福祉をめぐる現状と課題

●世帯の複合課題

- 高齢の親と働いていない独身の 50 歳代の子が同居している世帯（いわゆる「8050」）
- 介護と育児に同時に直面する世帯（いわゆる「ダブルケア」）
- 障がい児の親が高齢化し介護を要する世帯
- 様々な課題が複合して生活が困窮している世帯

●制度の狭間にある課題

- 制度の対象外、基準外、一時的なケース

●自ら相談に行く力がない

- 頼る人がいない、自ら相談に行くことが困難
- 社会的孤立・排除、一例である「ごみ屋敷」、地域住民から見ると「気づいていても何もできない」（見て見ぬふり）

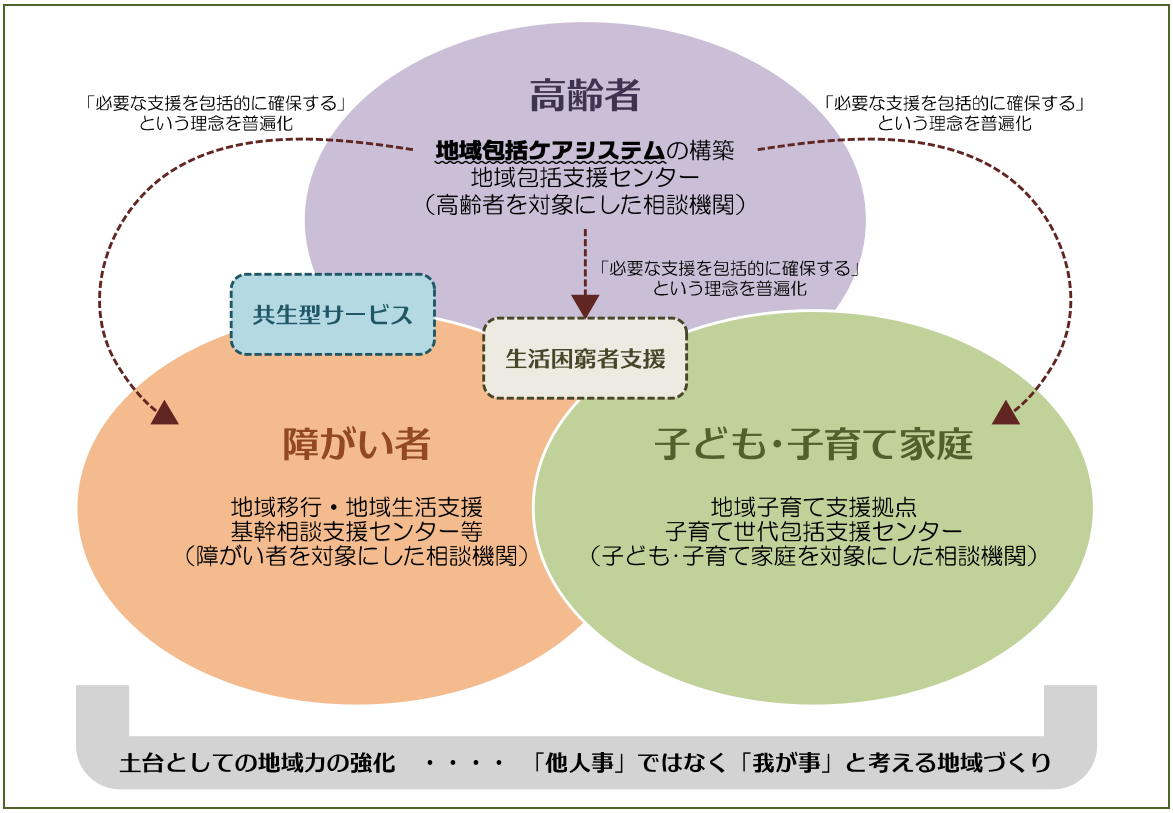
●地域の福祉力の脆弱化

- 少子高齢・人口減少化の進行、自治会の加入率減少などによる地域で課題を解決していくという地域力の脆弱化

●新たな地域課題

- 単身世帯の増加、賃貸住宅への入居時の保証の問題、入院時の対応や看取り、死亡後の対応など成年後見を含め新たな生活支援が必要

② 国の示す体制整備の考え方



（３）市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項

■ 福祉分野の「上位計画」としての位置付け

現状は、高齢者、障がいのある人、子ども・子育てといった対象ごとに計画が策定され、それぞれ根拠法が異なりますが、これらに共通する事項を市町村地域福祉計画に盛り込むことで関連する計画との調和を図り、かつ、福祉・保健・医療及び生活関連分野との連携を確保した福祉分野の「上位計画」として位置付けることで、制度の縦割りではない包括的な支援を推進することが求められています。

■ 地域における高齢者の福祉、障がいのある人の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項（改正社会福祉法による計画への追加記載事項）

今般の社会福祉法改正により、市町村地域福祉計画に盛り込む事項として、「地域における高齢者の福祉、障がいのある人の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項」が加えられました。

地域の課題や資源の状況等に応じ、各福祉分野が連携して事業を行うことにより、それぞれの事業の効果、効率性や対象者の生活の質を一層高めることができるよう、創意工夫ある取組が重要です。

■ 包括的な支援体制の整備に関する事項（法第１０６条の３第１項各号に掲げる事業を実施する場合）

① 地域住民が主体的に地域生活課題の把握・解決ができる環境・拠点整備、関係機関ネットワークの構築
② 住民の身近な圏域において地域生活課題を包括的に受け止める体制整備

7　本計画における見直しの範囲

（１）計画の基本体系の見直し

「基本理念」については、本市が目指す「地域共生社会」の実現には欠かせないものであり、今回の社会福祉法の改正の趣旨に沿った内容であることから、見直しは行わないこととします。また「基本目標」については、第１期計画における表現を変更するとともに、新たに前述した「改正社会福祉法による計画への追加記載事項」に関する目標を１つ設定することとします。

（２）社会福祉法の一部改正を受け計画に盛り込むべきとされた事項に係る見直し

① 地域福祉計画を福祉の各分野における共通事項を定める上位計画として位置づけること

他の福祉分野にも共通して取り組むべき事項を盛り込むことから、地域福祉計画を他の福祉関連計画の上位計画として位置づける見直しを行います。

② 地域における福祉に関し共通して取り組むべき事項

地域福祉計画には、基本理念の実現を目指し、基本目標に様々な取組の柱や施策が位置付けられています。しかしながら、それらの施策は必ずしも福祉の各分野で共通したものとなっていないことから、本市が目指す地域共生社会を共通認識し、その実現のため共通して取り組むべき事項を、地域福祉計画に明確に位置付けることとします。

③ 包括的な支援体制の整備に関する事業を実施する場合の事項

地域住民が抱える生活課題に関し地域での身近な相談窓口として、民生委員・児童委員をはじめ、市では、地域包括支援センターや子育て支援センター、子育て世代包括支援センター、しぶし生活自立支援センター、障がい者等基幹相談支援センターなどの相談窓口を設置しており、本計画においても、基本目標の「誰もが必要なサービスを利用できる仕組みづくり」では「気軽に相談できる体制整備の推進」を取組の柱として位置づけ、相談体制の充実を図っています。複合的な生活課題を抱える人や世帯が増加する中、今後、地域共生社会の実現を目指すためには、「我が事・丸ごと」の体制整備を進める必要があることから、行政だけではなく身近な相談窓口においても、総合的な相談体制づくりが必要であり、本市の状況に応じた体制づくりについて検討を今後も進めていきます。

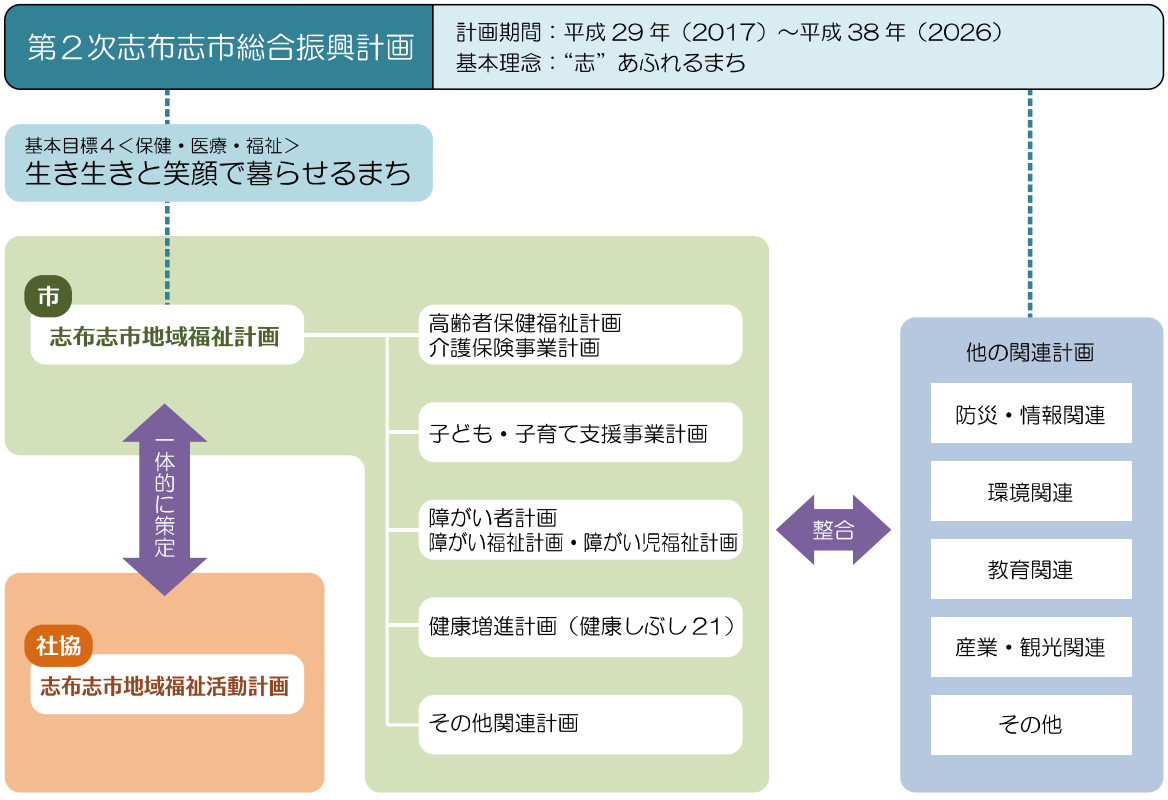
8　地域福祉計画と地域福祉活動計画の連携

「志布志市地域福祉計画・地域福祉活動計画」は、第２次志布志市総合振興計画を上位計画とし、高齢者の福祉や介護、児童福祉や子育て支援、障がい福祉等、下位の福祉分野における行政計画及び他の関連計画との整合性、連携を図りながら、幅広い地域住民の参加と協力を基本として、市民の生活全般にわたる福祉向上を図ることを目標とします。

地域福祉推進のための理念や仕組みをつくる「地域福祉計画」と、それを実行するための活動・行動のあり方を定める「地域福祉活動計画」は、いわば車の両輪のように、地域住民をはじめとする地域福祉の推進に関わる様々な担い手の参加と協力を得ながら、取組を展開するという共通の目的をもつものです。

これらを一体となって策定することにより、行政や地域住民をはじめとして、自治会やボランティア団体、ＮＰＯ法人、福祉や介護サービス事業所、関係機関・団体等、地域福祉の推進に関わる様々な担い手の役割や協働が明確化され、より実効性のある計画づくりが可能となり、地域福祉に関する活動等を積極的に推進するため、両計画を一体的に策定するものとします。

図表：地域福祉計画・地域福祉活動計画の位置付け

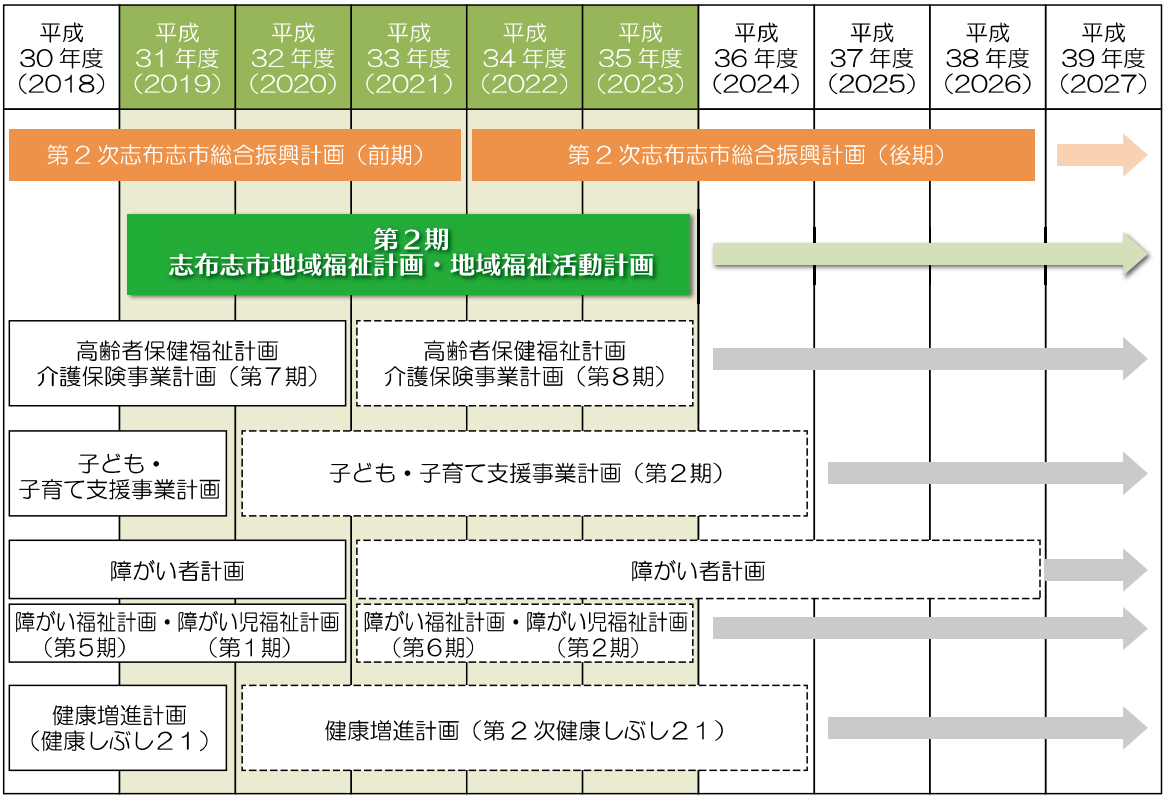


9　計画の期間

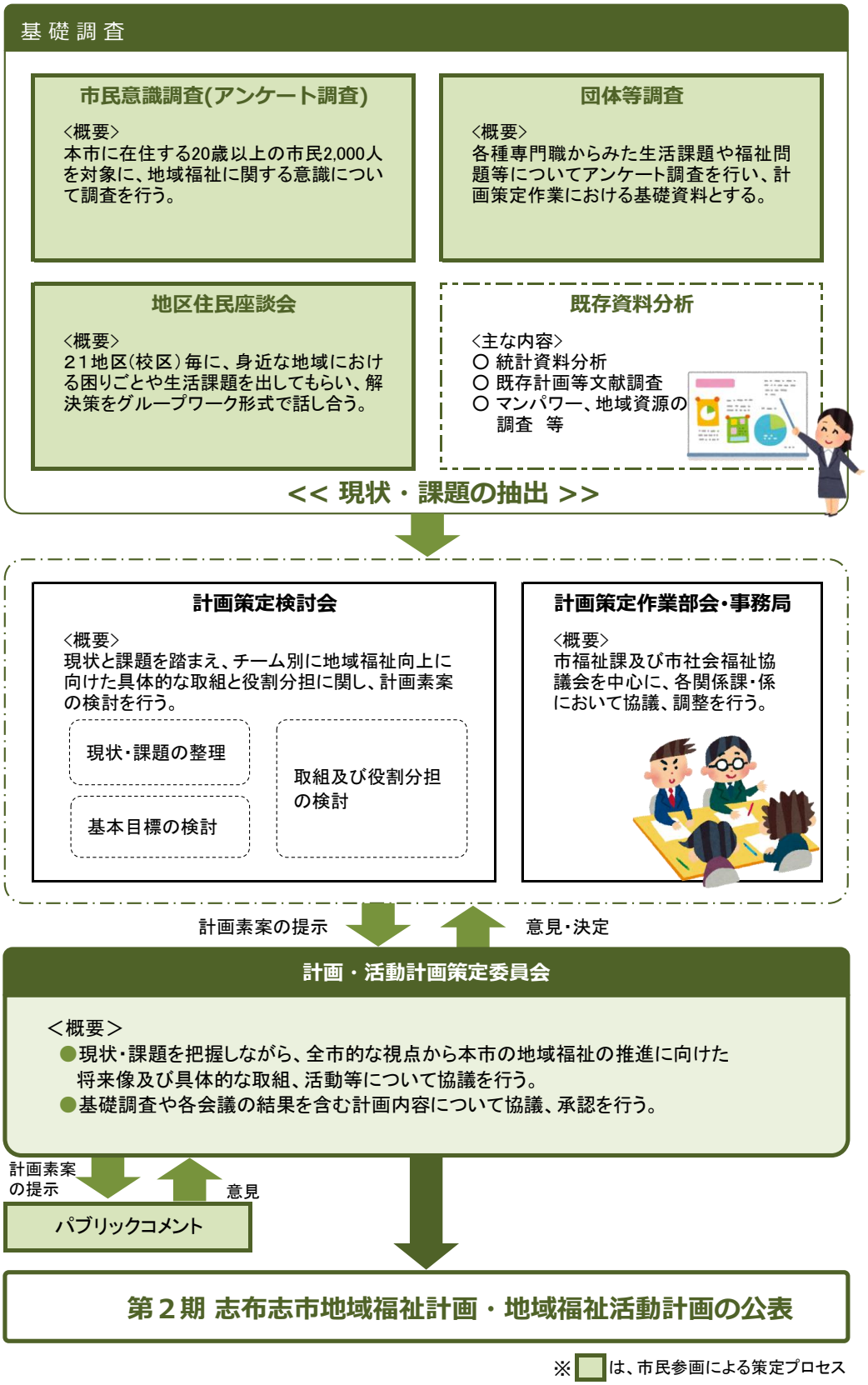
本計画の期間は、平成 31 年度から平成 35 年度までの５年間とします。

また、社会状況の変化や関連計画との整合性を図るため、必要に応じて見直しを行うものとします。

図表：計画の期間（本計画と関連性のある各計画の期間）



10　計画策定の体制



※□は、市民参画による策定プロセス