

地域のしあわせをみんなで築く

秋田市地域福祉計画

平成16年4月、新しい道しるべのスタート。

「建都400年 そして市民協働・地域分権元年」





「福祉」とは「しあわせ」のこと
 「地域福祉」とは「地域のしあわせを、みんなで築いていくこと」

では、「しあわせ」とはいったい何なのでしょう
 それは、「心が満ち足りていること」です

「福祉」とは「しあわせ」のこと
 「地域福祉」とは「地域のしあわせを、みんなで築いていくこと」

みんなで、が大事
 そう、「地域福祉」の主役は、わたしたちみんなです

自分たちの住むあきたのまちに、
 そして、そこに暮らす人たちに、
 みんなで、ほんのちょっとした思いやり・・・

みんなのちょっとしたが集まれば、
 しあわせはさらに大きくふくらみます

人と人とのあたたかい関係、地域社会の絆を、
 これからもずっとずっと大切にしていきたいものです

| | |
|------------------------------------|-----|
| はじめに 「建都400年 そして市民協働・地域分権元年」 | 004 |
| 序章 秋田市地域福祉計画の基本的な考え方 | 007 |
| 1. 地域福祉計画の性格 | 009 |
| 2. 社会福祉の沿革 | 010 |
| 3. 地域福祉の確認事項 | 027 |
| 4. 地域福祉のキーワード | 029 |
| 5. 地域福祉計画の位置づけ | 030 |
| 6. 基本理念、基本方針へのアプローチ | 032 |
| 7. 基本理念、基本方針、施策の体系イメージ | 036 |
| 8. 計画策定体制 | 038 |
| 9. 計画期間 | 039 |
| 10. 「地域」という範囲のとらえ方 | 040 |
| 11. 市町合併との関連 | 041 |
| 第1章 主体的な選択 | 043 |
| 1. サービスの調査、点検、提供量の設定 | 045 |
| 2. 地域の生活課題の調査 | 078 |
| 3. 相談支援体制の整備、サービスの情報提供 | 086 |
| 4. サービスの評価等による、利用者のサービス選択の確保 | 099 |
| 5. サービス利用に結びついていない要支援者への対応 | 100 |
| 第2章 公・共・私の責任と役割分担（公助・共助・自助） | 103 |
| 1. 秋田市の財政状況 | 105 |
| 2. パートナースhip(公・共・私の協働)の実現 | 107 |
| 3. 多様なサービスの参入促進 | 135 |
| 第3章 社会参加と自己実現 | 137 |
| 1. 地域住民、ボランティア、NPOなどの市民活動への支援 | 139 |
| 2. 地域住民の意識の向上、主体的参加・参画の促進 | 143 |
| 3. 地域住民の交流会、勉強会等の開催 | 145 |
| 4. 地域住民、サービス利用者の自立 | 146 |
| 終章 地域福祉推進の戦略 | 147 |
| 秋田市地域福祉計画がめざす方向性 | 149 |
| 資料編 | 151 |



全体目次

建都400年 そして 市民協働・地域分権元年



我が国では、少子・高齢化が世界に類を見ない速さで進行するとともに、都市化や核家族化などによって、社会を取り巻く環境が大きく変化してまいりました。

戦後50年を経過し、さまざまな社会システムが機能不全に陥っていますが、この要因のひとつとして、中央集権的な全国一律のルールや考え方が、多様化する時代にそぐわなくなったということがあげられます。

順調な経済成長の時代には、本市でもすべての分野にわたって、「サービスの拡大」という市民の皆様の要求に応えることができました。しかし、いまは「ゼロ成長」、さらには「マイナス成長」の時代です。それにもかかわらず、「もっと、もっとサービスを」と叫び続けることは、多くの負担を将来世代へ回してしまう危険性をはらんでいます。まずもって、一人ひとりがきちんと現状を認識することが大切なのではないでしょうか。

では、「サービスの拡大」ということが無理なのかというと、そうとは言いきれません。確かに、「サービスの『量』の拡大」は、これからしばらくの間は難しいかもしれません。しかし、それをただ嘆き、不満をこぼすのではなく、「サービスの『質』の拡充」をするためにはどうしたらよいのかを、みんなで知恵を出し合って考え、ひとつひとつ実行していくことが大切です。いまこそそういう時代がやってきたのではないのでしょうか。

そのためのひとつの取り組みが「地域福祉」の推進であり、「支え合い・助け合い」への不断の努力こそが、将来にわたって良好な地域関係・人間関係をつくりあげていく大きな力になると考えます。

社会福祉基礎構造改革で、社会福祉法の中にはじめて「地域福祉」という文言が登場し、各市町村に「地域福祉計画」の策定が求められたわけですが、この条文は、平成15年4月に施行されたばかりであり、「地域福祉」という言葉そのものが、まだまだ市民生活に浸透しているとはいえません。

ここに策定した「秋田市地域福祉計画」は、「地域福祉」という考え方についての「理念」を大切にしました。

したがって、これまでの各種の計画書のように、新しいサービスがいくつも羅列されるような計画書ではありません。つまり、今回の計画策定はゴールではなく、あくまでもスタートであるということです。

行政主導で計画をつくりあげて終わりということではなく、計画の策定も、進捗状況のチェックも、計画の見直しも、市民のみなさんとの「協働」作業を進めていきたいと考えています。そして、継続した話し合いの中で、計画の内容を次第にグレードアップしていくことがなにより大切です。

まずは、「地域福祉」という考え方を、みんなでしっかりと共有することが最初の目標です。その次のステップとして、地域の実状に合った地域ごとの目標の設定や、真に必要なサービスの立ち上げなどについては、地域内の住民のみなさんの創意工夫によって、主体的につくりあげられることが理想的だと考えます。

本計画では、基本方針のひとつとして、「公・共・私の責任と役割分担」というテーマを掲げています。右肩上がりの経済成長が終わりを告げたことをしっかりと認識し、これからますます進展する少子・高齢社会を見据えて、「行政」の担うべき範囲を確認し、「地域」と「市民一人ひとり」の力の結集によって、「支え合いの社会」が育まれることをめざしていきます。

今年、佐竹義宣公が久保田城入城を果たし、ここ秋田の地で、まち割り（現代風にいえば都市計画）を手がけてからちょうど400年にあたります。新たな時代を告げるこの年を「市民協働」「地域分権」の幕開けの年としたいと考えます。

河辺・雄和両町との合併も見据え、市民の皆様の「しあわせ」の実現と本市のさらなる飛躍に向けて、行政としても、最大限の努力をしていきます。市民の皆様も、この「秋田市地域福祉計画」の策定を契機として、市政や市民活動への積極的な参加をお願い申し上げます。

最後になりますが、アンケート調査にご協力くださった市民の皆様、そして、計画づくりに向けての「ワークショップ（協働作業による、学びの場）」に参加してくださった多くの市民の皆様、さらには、本計画の策定に種々ご提言いただきました秋田市社会福祉審議会、殊に地域福祉専門分科会の委員の皆様は、厚くお礼申し上げます。

平成16年3月
秋田市長 佐竹 敬久

市民協働

市民同士、また、市民と行政が対等の立場で、お互いが持つ資源や能力を活用して、共通の目的達成のために協力して活動すること。

地域分権

行政機能の本庁集中化による課題を解消して、都市としての一体性を保ちながら、市民の日常生活に密着した住民サービスは、市民に身近な地域で提供できるようにすること。さらには、住民自治の充実により、「地域の課題は地域で解決」できるような仕組みを構築していくこと。



序章

秋田市地域福祉計画の 基本的な考え方

この章(序章)では、「地域福祉計画」を策定するにあたっての、秋田市の基本的な考え方を示しています。

とくに、計画書の性格や、「福祉」と「社会福祉」という言葉の意味については、秋田市独自の定義をしていますので、まずはそのことをご確認いただきたいと思います。

また、「地域福祉」という考え方が登場するに至った流れについて、歴史的な背景を少し詳しく振り返りました。そのうえで、秋田市がめざす「地域福祉」とは、どのようなことなのかを示しています。

そして、計画書の構成、また、基本理念や基本方針などについて、どのように形づくっていったのかを説明しています。

秋田市が「地域福祉」を推進していくための「基本的な考え方」を詳しく説明しており、本計画の構成上極めて大切な部分であるといえます。

序章 秋田市地域福祉計画の基本的な考え方

1. 地域福祉計画の性格

地域福祉計画は、社会福祉法第107条に基づいて策定する計画書です。
社会福祉法第107条は、社会福祉基礎構造改革の一環で、平成15年4月に施行されたばかりの条文のため、「地域福祉」という言葉そのものが、まだまだ市民生活に浸透しているとはいえません。
したがって、計画の策定がゴールなのではなく、市民のみなさんと一緒にスタートをするということが、なにより大切だと考えます。

本計画では、まず、「地域福祉」という考え方をお知らせして、それをみんなで共有することを第一の目標とします。
そして、ひとつひとつの積み重ねを大切にしながら、地域のしあわせをみんなで築いていけるような、「未来進行型」の計画書にしていきます。

「福祉」という言葉の意味は？

広辞苑によると、「福祉」とは、

幸福
消極的には生命の救済、積極的には
生命の繁栄とあります。

私たちは、「福祉」という言葉について、
助けてあげるとか助けてもらうというよ
うな、 の前段、消極的なほうの生命の
救済と捉えがちではないでしょうか。し
かし、 には幸福とありますし、 の後段
でも、積極的には生命の繁栄とあります。

本計画では、積極的なイメージを
大切に、「福祉」=「しあわせ」と考
えたいと思います。

また、「市民福祉」=「市民のしあわせ」
という観点から、市民生活全般を視
野に入れた計画づくりをしていくこ
ととします。

「社会福祉」という言葉の意味は？

同じく広辞苑によると、「社会福祉」とは、

「国民の生存権を保障するため、貧困者
や保護を必要とする人々に対する、援護・
育成・更生を図ろうとする公私の社会的
努力を組織的に行うこと」とあります。

「国民の生存権を保障」とありますから、
社会福祉の目的は、憲法第25条の生存権
(健康で文化的な最低限度の生活を営む権
利)の具現化ということと考えられます。

また、さきほど、「福祉」=「しあわせ」
としましたので、憲法第13条の幸福追求
権(生命、自由および幸福追求に対する
国民の権利)についての確認も必要です。

そして、広辞苑にある「公私の社会的努
力」というところについては、公私だけ
ではなく、地域(共)での支え合いもとて
大切なことですので、本市では、「公・共・私
の社会的努力」と考えることとします。

したがって、「社会福祉」=「しあわ
せな生活を実現し持続するために、
個人や家庭では解決が難しい生活課
題について、公的な制度(公)や、住
民同士の相互扶助(共)、また、住民
一人ひとり(私)の努力によって、解
決していこうとする取り組み」とす
ることとします。

| | |
|--|--|
| 1. 地域福祉計画の性格009 | 4. 地域福祉のキーワード.....029 |
| 「福祉」という言葉の意味は？009 | 5つのキーワード029 |
| 「社会福祉」という言葉の意味は？009 | |
| 2. 社会福祉の沿革010 | 5. 地域福祉計画の位置づけ030 |
| 日本の福祉は、「保護・救済」を 目的としてスタート010 | 「第10次秋田市総合計画」と「けやきの まちのしあわせプラン」との位置づけ...030 |
| 「国民皆保険・皆年金」の体制へ010 | |
| 「福祉三法」から「福祉六法」へ011 | 6. 基本理念、基本方針への アプローチ032 |
| 「経済成長優先」から「福祉優先」へ011 | |
| 「福祉」の見直しが政策課題へ012 | 7. 基本理念、基本方針、 施策の体系イメージ036 |
| 「高齢化社会」から「高齢社会」へ012 | 「3つの基本方針」036 |
| 「出生数」の低下013 | 「5つの基本理念」037 |
| 「秋田市の人口構造」の推移014 | 「施策の体系イメージ」037 |
| 「平成の福祉改革」へ015 | |
| 「社会福祉関係八法」の改正015 | 8. 計画策定体制038 |
| 「福祉3プラン(高齢者プラン・エンゼルプラン・ 障害者プラン)」の策定へ016 | |
| 「新たな高齢者介護システム」の確立へ018 | 9. 計画期間039 |
| 「構造改革」の時代へ018 | |
| 「社会福祉基礎構造改革」019 | 10. 「地域」という範囲のとらえ方...040 |
| 「社会福祉法への改正」のポイント020 | |
| 「経済状況の変化」の再認識022 | 11. 市町合併との関連041 |
| 「ボランティア・NPO」などの 市民活動の広がり022 | |
| 「地域通貨」の発達023 | |
| 「男女共同参画社会」へ023 | |
| 「地方分権」へ024 | |
| 「新しい生活課題」の出現024 | |
| 「地域福祉推進の背景と必要性」のまとめ ...025 | |
| ちょっと一息(ヨーロッパ見聞録)026 | |
| 3. 地域福祉の確認事項027 | |
| 「地域福祉」とは？027 | |
| 「地域福祉」の推進で、何をめざすのか？ ...027 | |
| 秋田市のめざす「地域福祉」とは？028 | |
| 「地域福祉」を推進するために、 何をつくるのか？028 | |

2. 社会福祉の沿革

それでは、「公・共・私の社会的努力」のうち、公的な制度(公)を中心に、わが国における社会福祉の歴史を振り返ってみることにしましょう。

日本の福祉は、「保護・救済」を目的としてスタート

我が国の社会福祉は、戦後の混乱期、GHQ(連合国軍最高司令官総司令部)の指導のもとに、困っている人たちを何とかしなければいけないという、「保護・救済」を主な目的としてはじまりました。

- 年代順に挙げてみます。
- 1946年(昭和21年)旧生活保護法
- 1947年(昭和22年)児童福祉法
- 1948年(昭和23年)民生委員法
- 1949年(昭和24年)身体障害者福祉法
- 1950年(昭和25年)生活保護法
- 1951年(昭和26年)社会福祉事業法

ここまでで、まずは、「福祉三法(生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法)」が確立しました。

「国民皆保険・皆年金」の体制へ

その後、2つの法律の制定によって、「国民皆保険・皆年金」の体制が確立します。

- 1958年(昭和33年)国民健康保険法
- 1959年(昭和34年)国民年金法

経済社会が戦後の混乱から立ち直りを見せる中、農業、自営業などに従事する人を中心として、医療保険や年金保険の対象とならない人たちから、全国民をカバーする社会保障制度の確立が求められました。

その後の論議によって、国民健康保険法と国民年金法が相次いで制定され、準備期間を経て、1961年(昭和36年)に「国民皆保険・皆年金体制」が全面的に確立しました。

これにより、すべての国民は、何らかの医療保険制度および年金保険制度に加入することが義務づけられ、病気にかかった場合の医療費保障や、老後の所得保障が確保されることとなりました。

国民皆保険・皆年金体制は、現在に至る我が国の社会保障制度の根幹を成しているもので、この時期に、国民の健康の維持と老後生活の安定のための中核的な制度が確立したことの意義は、非常に大きいものがあります。

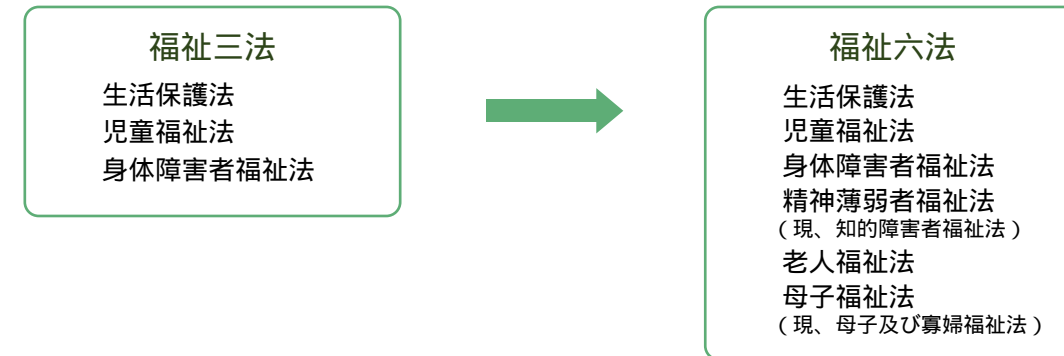
このことによって、我が国の社会保障制度は、それまでの生活保護中心の時代から、被保険者が自ら保険料を支払うことによって、疾病や老齢などに備える、社会保険中心の時代へと移っていきました。

「福祉三法」から「福祉六法」へ

昭和30年代に入って、高度経済成長のもとに、新たに3つの法律が整備され、「福祉三法」から「福祉六法」体制が確立します。「福祉六法」=「生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法(現、知的障害者福祉法)、老人福祉法、母子福祉法(現、母子及び寡婦福祉法)」は、社会福祉に関する基本的な法律として、現在まで継続しています。

- 1960年(昭和35年)精神薄弱者福祉法(現、知的障害者福祉法)
- 1963年(昭和38年)老人福祉法
- 1964年(昭和39年)母子福祉法(現、母子及び寡婦福祉法)

「福祉六法」に基づく各種福祉サービスは、そのほとんどが「措置制度(サービスが行政処分である措置行為により決定される仕組み)」のもとに実施されました。また、高度経済成長を背景にした、社会福祉施設の整備・拡充という流れの中で、福祉課題の解決を社会福祉施設への措置入所という方法で解決につとめる、「施設福祉」を中心にして展開していきました。



「経済成長優先」から「福祉優先」へ

昭和40年代に入ると、ゆとりのある財政(パイの拡大)を背景に、無料・低額のサービスがますます拡大します。とくに、1973年(昭和48年)は、「福祉元年」といわれました。

- 1971年(昭和46年)児童手当法
- 1973年(昭和48年)老人医療費支給制度の創設
- 70歳以上の医療費の無料化
- 医療保険の家族給付率の引き上げ
- 5割 7割(自己負担3割)
- 国民年金の水準を2.5倍に

しかし、「福祉元年」といわれたのも束の間、同年暮れに、第4次中東戦争によるオイルショックが発生すると、一転して、拡大化した社会福祉施策は、大きな批判を浴びることになりました。

高齢化社会

総人口に占める65歳以上の割合が7パーセントを超える社会

高齢社会

総人口に占める65歳以上の割合が14パーセントを超える社会

「福祉」の見直しが政策課題へ

高度経済成長の一方で、社会の仕組みは大きく変動しました。こうした社会環境の変化によって、福祉の見直しが政策課題となりました。

- 都市化（都市の過密化）
- 過疎化
- 核家族化
- 家庭や地域での相互扶助の希薄化
- 少子・高齢化

「高齢化社会」から「高齢社会」へ

これらのうち、とくに高齢化に注目してみましよう。よく「高齢化社会（'）」とか「高齢社会（'）」ということばを耳にしますが、これは、国際連合で定義されている世界共通のルールです。

「高齢化社会」つまり高齢化しつつある社会から、本当の「高齢社会」になるまでは、長い年月がかかるのが一般的です。そうであれば、ゆっくりと理想的な福祉をつくりあげていくことができるでしょう。

下にある表で確認できますが、「高齢化社会」から「高齢社会」までのスピードに

ついては、フランスでは130年、スウェーデンでは85年、イギリス・ドイツでは45年かかっています。アメリカはまだ高齢社会へと進行中で、予測では70年かかるとされています。

それが、日本では、24年しかかかっていません。

この時間的な余裕のなさが、ヨーロッパの高齢者福祉対策は進んでいるのに、日本が遅れているといわれる大きな要因なのかもしれません。

高齢化のスピードの国際比較

| 国名 | 65歳以上の人口割合 | | 7%から14%への期間 |
|--------|------------------|-----------------|-------------|
| | 7%到達年 | 14%到達年 | |
| 日本 | 1970年 (昭和45年) | 1994年 (平成6年) | 24年 |
| イギリス | 1930年 | 1975年 | 45年 |
| ドイツ | 1930年 | 1975年 | 45年 |
| アメリカ | 1945年 | 2015年 | 70年 |
| スウェーデン | 1890年 | 1975年 | 85年 |
| フランス | 1865年 | 1995年 | 130年 |

このように人口の高齢化が進む中において、かつてのように無料・低額サービスを続けることは、財政的に厳しい状況となりました。

そのため、40歳以上の予防的な保健医療を盛り込んだ老人保健法などが導入されました。

1982年(昭和57年)
「老人保健法」
高齢者の医療費の一部負担
家庭奉仕員派遣事業の所得制限の撤廃
費用負担制度の実施

1984年(昭和59年)
「社会福祉・医療事業団法」
(現、独立行政法人福祉医療機構法)
福祉貸付事業、医療貸付事業、
経営診断・指導事業

合計特殊出生率

一人の女性が生涯に何人の子どもを産むかを示す数値。総人口が増えも減りもしない均衡状態の合計特殊出生率は2.1だといわれています。

「出生数」の低下

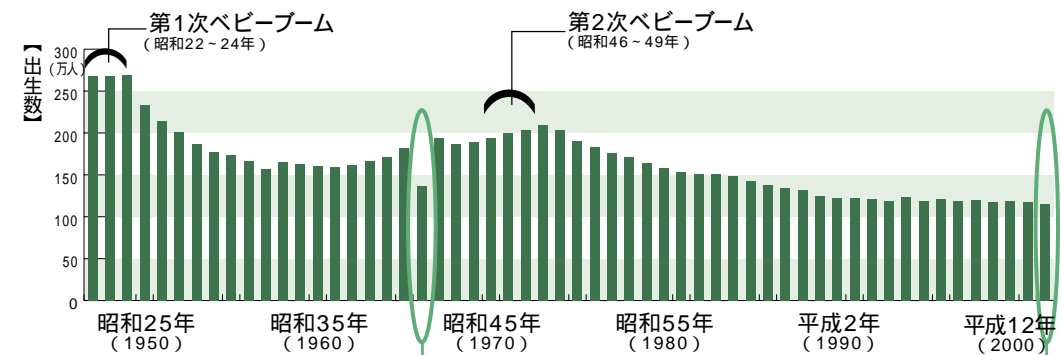
さて、高齢化が進んでいく要因として、医学の進歩などによって平均寿命が延びたことは当然のことですが、日本の高齢化のスピードが著しく早いのは、ベビーブーム以降の極端な出生数の低下があったからです。

第1次ベビーブーム(昭和22年~24年)以降、多産から少産へと出生数が激減し

ます。その後、いったん回復の兆しを見せましたが、第2次ベビーブーム(昭和46年~49年)の翌年以降、出生数はまたもや下降します。

しかも、昭和60年以降はさらにその傾向が顕著で、昭和41年のひのえうまの出生数を下回り、現在もその傾向は続いています。

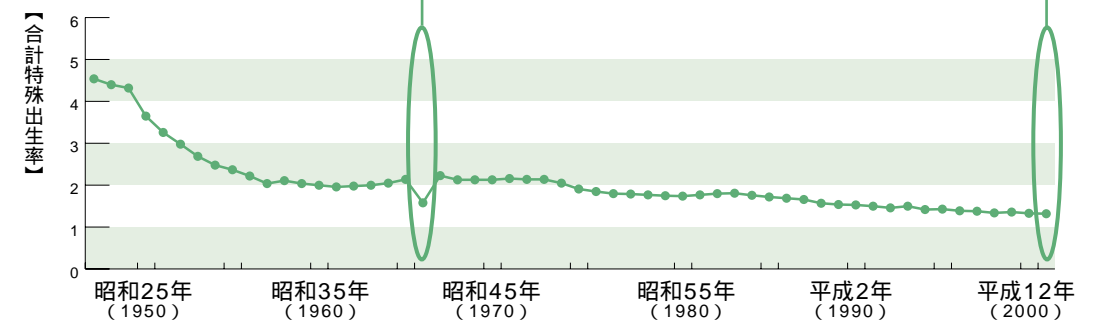
出生数の推移



昭和41年(ひのえうま)
出生者数 136.1万人
合計特殊出生率 1.58

平成14年
出生者数 115.6万人
合計特殊出生率 1.32

合計特殊出生率の推移



資料：厚生労働省「人口動態統計」
昭和47年以前は沖縄県を含まない。

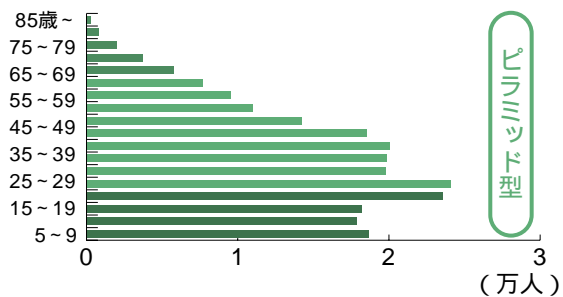
「秋田市の人口構造」の推移

次に、本市の人口構造の推移について、数値とグラフで確認してみることになります。「社会福祉基礎構造改革」(19ページ参照)があったときの2000年時点、その30年前の1970年時点、また、30年後の2030年の予測を記載しています。

1970年

Table with 3 columns: Category, Population, Percentage. Rows include High-aged population (12,625, 5.4%), Working population (168,459, 71.4%), and Young population (54,789, 23.2%).

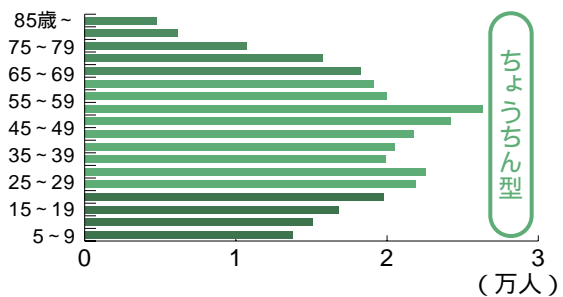
高齢者一人あたりの生産人口 13.3
年少者一人あたりの生産人口 3.1



2000年

Table with 3 columns: Category, Population, Percentage. Rows include High-aged population (55,689, 17.5%), Working population (216,200, 68.1%), and Young population (45,655, 14.4%).

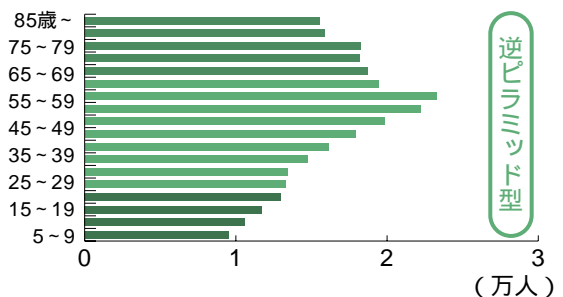
高齢者一人あたりの生産人口 3.9
年少者一人あたりの生産人口 4.7



2030年

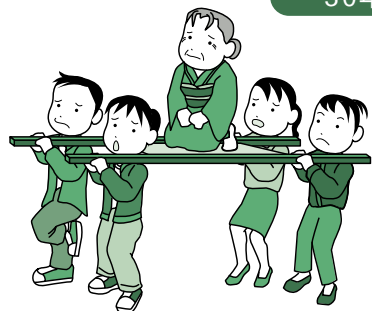
Table with 3 columns: Category, Population, Percentage. Rows include High-aged population (86,628, 29.7%), Working population (173,329, 59.4%), and Young population (31,852, 10.9%).

高齢者一人あたりの生産人口 2.0
年少者一人あたりの生産人口 5.4

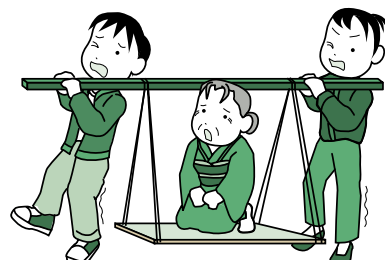


資料：財団法人 日本統計協会 市町村の将来人口(平成14年3月)

30年で「みこし」から「かご」へ



2000年 高齢者1人に対して生産年齢人口4人



2030年 高齢者1人に対して生産年齢人口2人

社会的不利をもって... ノーマライゼーション... 1994年(平成6年)3月 秋田市保健福祉長期計画「けやきのまちのしあわせプラン」を策定

「平成の福祉改革」へ

社会福祉六法は、いずれも日本が高齢化社会になった1970年(昭和45年)より前に制定されたもので、新しい社会福祉問題に対応できない部分が、次第に明らかになっていきました。

そして、国の福祉関係三審議会合同企画分科会(中央社会福祉審議会、中央児童福祉審議会、身体障害者福祉審議会)から厚生大臣へ、「21世紀にふさわしい社会福祉のあり方」について、次の観点から意見具申されました。

1989年(平成元年)

21世紀にふさわしい社会福祉のあり方

- 市町村の役割重視
在宅福祉の充実
民間福祉サービスの健全育成
福祉と保健・医療の連携強化・総合化
福祉の担い手の養成と確保
サービスの総合化・効率化を推進するための福祉情報体制の整備

また、本格的な高齢化社会に伴う福祉需要の増大・多様化に応えるために、同年12月には、厚生・大蔵・自治の3大臣の合意によって、7つの重点事項からなる、「高齢者保健福祉推進10か年戦略(ゴールドプラン)」がまとめられました。

この内容は、特別養護老人ホームや居宅介護(ホームヘルプ)サービスをはじめとする各種サービスについて、それぞれ整備目標を示して計画化するという、我が国の福祉政策上、画期的なものでした。

1989年(平成元年)

高齢者保健福祉推進10か年戦略(ゴールドプラン)

- 市町村における在宅福祉対策の緊急整備(在宅福祉推進10か年事業)
「ねたきり老人ゼロ作戦」の展開
在宅福祉充実のための「長寿福祉募金」の設置
施設の緊急整備(施設対策推進10か年事業)
高齢者の生きがい対策の推進
長寿科学研究推進10か年事業
高齢者のための総合的な福祉施設整備

「社会福祉関係八法」の改正

また、1990年(平成2年)には、本格的な高齢社会の到来に対応するため、「ノーマライゼーション」の理念を念頭において、社会福祉に関する8つの法律が改正されました。

このときに、高齢者福祉サービスや身体障害者福祉サービスなどについて、都道府県から市町村へと権限が大幅に移譲され、在宅福祉サービスと施設サービスの両方について、住民にもっとも身近な市町村で、きめ細かく総合的に提供する仕組みがつけられました。

なお、社会福祉八法という定義はなく、あくまでも、このときに改正された社会福祉関係の法律が、右の8つだったということです。

1990年(平成2年)

社会福祉関係八法の改正

- 児童福祉法
身体障害者福祉法
精神薄弱者福祉法(現、知的障害者福祉法)
老人福祉法
母子及び寡婦福祉法
社会福祉事業法
老人保健法
社会福祉・医療事業団法(現、独立行政法人福祉医療機構法)

社会福祉関係八法の改正のポイント

- 在宅福祉サービスの位置づけの明確化
在宅福祉サービスの支援体制の強化
在宅福祉サービスと施設福祉サービスの市町村への一元化
「ゴールドプラン」推進のため、全国の市町村と都道府県に、平成5年度中の「老人保健福祉計画」の策定を義務づけ

1994年(平成6年)3月

秋田市保健福祉長期計画「けやきのまちのしあわせプラン」を策定

全国で策定された「老人保健福祉計画」によって、「ゴールドプラン」を大幅に上回る高齢者保健福祉サービスの必要性が明らかに...

「福祉3プラン」の策定へ

厚生大臣の私的懇談会である、高齢者社会福祉ビジョン懇談会が、少子・高齢社会に向けた「21世紀福祉ビジョン、少子・高齢社会に向けて」を報告しました。

高齢者プラン

全国で策定された「老人保健福祉計画」において、「高齢者保健福祉推進10か年戦略(ゴールドプラン)」を大幅に上回る高齢者保健福祉サービスの必要性が明らかになったことや、「21世紀福祉ビジョン、少子・高齢社会に向けて」の報告を受けて、1994年(平成6年)大蔵・厚生・自治の3大臣合意により「高齢者保健福祉推進10か年戦略の見直しについて(新ゴールドプラン)」が策定されました。

エンゼルプラン

また、同じく1994年(平成6年)には、文部・厚生・労働・建設の4大臣の合意により「今後の子育て支援のための施策の基本的方向についてエンゼルプラン」が策定されるとともに、その中でも、とくに緊急に実施する必要がある事業について、大蔵・厚生・自治の3大臣合意により「緊急保育対策等5か年事業」が策定されました。

1996年(平成8年)9月

「秋田市エンゼルプラン」の策定

その後のおもな動き

このような取り組みにもかかわらず、少子化がますます進行したため、1999

1994年(平成6年)

「21世紀福祉ビジョン、少子・高齢社会に向けて」のポイント

公正・公平・効率性の確保
年金・医療・福祉のバランスの取れた社会保障の給付構造の実現
雇用政策、住宅政策、教育政策等関連施策の充実・連携強化
自助、共助、公助の重層的な地域福祉システムの構築
社会保障の安定財源の確保

1997年(平成9年)3月

「秋田市高齢者プラン」の策定

その後のおもな動き

1999年(平成11年)に、「新ゴールドプラン」の終了と介護保険制度の導入という状況に対応するため、「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向(ゴールドプラン21)」が策定されています。

年(平成11年)に「少子化対策推進基本方針」が決定し、これを受けて、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の6大臣の合意により、同年、「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について(新エンゼルプラン)」が策定されています。

さらには、「新エンゼルプラン」は、2004年(平成16年)までの5か年計画でしたが、少子化対策を一層推進するため、2002年(平成14年)には、「少子化対策プラスワン」が取りまとめられています。

また、2003年(平成15年)に「次世代育成支援対策推進法」が成立し、各自治体と従業員が300人を超える企業に、今後10年間の行動計画の策定が義務づけられています。

障害者プラン

障害者施策については、1993年(平成5年)に「障害者対策に関する新長期計画」が策定され、「障害者基本法」を制定(「心身障害者対策基本法」を改正)するとともに、1995年(平成7年)には、19省庁からなる障害者対策推進本部により、「障害者プラン(ノーマライゼーション7か年戦略)」が策定されました。

1998年(平成10年)2月

「秋田市障害者プラン」の策定

秋田市障害者プランでは、1999年(平成11年)の法律整備を先取りして、「精神薄弱者」という差別用語を「知的障害者」に名称変更しました。

また、障害者プランに盛り込むことが必須条件とはされていない、「精神障害者」の

分野の取り組みについても計画しました。

その後のおもな動き

2001年(平成13年)のWHO(世界保健機構)総会において、1980年(昭和55年)に発表された「国際障害分類」が21年ぶりに改訂され、「生活機能と障害の国際分類」として、障害をプラスあるいは中立的な考えでとらえることとなりました。

また、2002年度(平成14年度)には、「障害者基本計画(障害者対策に関する新長期計画)」および「障害者プラン」が最終年度を迎えることから、2003年度(平成15年度)を初年度とする「新障害者基本計画」および「重点施策実施5か年計画(新障害者プラン)」が、2002年(平成14年)12月に策定されました。

ちなみに、「精神衛生法」から「精神保健法」、さらには「精神保健福祉法」への変遷は、精神障害者施策の表現でもあり、それぞれの法律の目的にこれを読み取ることができます。

1950年(昭和25年)精神衛生法

「この法律は、精神障害者の医療及び保護を行い…」

1987年(昭和62年)精神保健法

「この法律は、精神障害者の医療及び保護を行い、その社会復帰を促進し…」

1995年(平成7年)精神保健福祉法(精神保健及び精神障害者福祉に関する法律)

「この法律は、精神障害者の医療及び保護を行い、その社会復帰の促進及びその自立と社会経済活動への参加の促進のために必要な援助を行い…」

「社会福祉法への改正」のポイント

利用者が自ら福祉サービスを選択し、自立した生活を営むためには、多様なサービスが、利用者の意向に即して総合的に提供されていることが不可欠となります。

しかし、従来の「措置制度」のもとでは、福祉サービスの利用者と提供者の間に直接の契約関係がなく、サービスの内容は、措置権者である行政により決められていたため、利用者の意向を反映した福祉サービスの選択は保障されていませんでした。

そのため、「選択・利用制度」を導入することによって、利用者の選択を保障する仕組みを整備することになりました。

代表的な例として、2000年(平成12年)に始まった「介護保険制度」があげられます。介護保険制度では、利用者の選択権、自己決定権が保障されています。

また、2003年(平成15年)からは、障害者福祉の分野でも、利用者主体の「支援費制度」が始まっています。

これらの制度は、福祉サービスの利用の仕組みに、「契約」の概念を取り入れることで、消費の仕組みに近づけること、また、「選択」の概念を取り入れることで、競争原理を働かせることなどによって、利用者とサービス提供者との間に、「対等な関係」を確立することをめざしているのです。

しかし、こうした改革には多少の弊害も伴います。住民一人ひとりの自己責任がいままで以上に大きく問われることになったということです。

すべての社会福祉サービスを必要としている人が「契約」の方法になじむかどうか心配されますし、「対等な関係」が成立しないような何らかの不自由さを抱えている場合も少なくありません。

こうしたことにも配慮して、社会福祉事業法から社会福祉法への改正があったといえます。

利用者の立場に立った社会福祉制度の確立

措置制度 選択・利用制度

利用者保護のための制度の確立

サービス選択・利用のための情報提供、地域福祉権利擁護事業、苦情解決の仕組みの導入

サービスの質の向上

事業者によるサービスの自己評価、サービスの第三者評価

社会福祉事業の充実・活性化

社会福祉法人の設立要件の緩和、社会福祉事業の追加

地域福祉の推進

最大のテーマ

社会福祉法への改正のポイント

によって、解決していこうとする取り組み」とすることにしました。

つまり、社会福祉が行政によるサービスだけではないことを再確認したいということです。

どういうことかという、一人の生活課題を抱えた人への支援を考えた場合でも、行政サービスだけではなく、例えば、家族・親戚などの身内による手助け
同じ地域で生活する人々による、地域での相互扶助

ボランティアやNPOによる支援
民間の有料サービス

そのほかにも、もっといろいろな支援策が考えられると思います。

「公・共・私の社会的努力」、つまり、行政による支援や個人の自助努力だけではなく、「地域での支え合い・助け合い」があつてこそ、社会福祉が充実していくということではないでしょうか。

こうしたことを再認識するためにも、社会福祉基礎構造改革の大きなテーマとして、「地域福祉の推進」が掲げられたのだと考えられます。

このようにして、行政側が主体的に、多くの制度やサービスを確立してきたからこそ、たくさんの人たちが抱えている地域社会でのさまざまな生活課題について、解決がはかられてきたことも事実です。

だからこそ、「社会福祉」=「行政によるサービス」、というイメージをもつ人が多いのかもしれませんが。

しかし、「社会福祉」という言葉の意味を、もう一度確認してみましょう。

9ページでふれたとおり、広辞苑によると、「社会福祉」とは、「国民の生存権を保障するため、貧困者や保護を必要とする人々に対する、援護・育成・更生を図ろうとする公私の社会的努力を組織的に行うこと」とあります。

広辞苑にある、「公私の社会的努力」というところについては、公私だけではなく、地域(共)での支え合いもとても大切なことですので、本市では、「公・共・私の社会的努力」と考えることとしました。

そして、「社会福祉」=「しあわせな生活を実現し持続するために、個人や家庭では解決が難しい生活課題について、公的な制度(公)や、住民同士の相互扶助(共) また、住民一人ひとり(私)の努力

課題解決の基本構造



社会全体が「地域福祉の推進」を要請

以上、ここまでのところで、福祉政策の展開に焦点を当てて、地域福祉の必要性について確認してきました。

次に、長引く経済不況、地方分権改革、ボランティア・市民活動の台頭などの観点からも、地域福祉の必要性について簡単にふれてみたいと思います。

「経済状況の変化」の再認識

いわゆるバブル経済が崩壊した、1990年代以降の長引く経済不況は、企業の相次ぐ倒産や失業率の上昇に示されるように、地域経済にも大きな影響を与えました。

成長型社会は終わりを告げ、国も地方も深刻な財政危機に直面しているということ、しっかりと認識する必要があります。

現代の行政サービスには、高度成長期のような、「あれも、これももの提供」ではなく、限られた財源を有効活用するための「あれか、これかの選択」が求められています。

このような時代においては、「自分でできることは自分で(自助努力)」という考え方が大切になってくるのではないのでしょうか。

そこで、公共サービスの担い手は、行政(公助)だけではないという基本的な認識のもと、地域の相互扶助やボランティアなどによるパートナーシップの構築(共助)や、自分自身や家族の努力(自助)などをとおして、それぞれの役割分担を見直し、結果として、行政コストの削減につなげていくことが必要となっているのです。

「ボランティア・NPO」などの市民活動の広がり

阪神・淡路大震災が起こった1995年(平成7年)を契機として、ボランティア・NPOなどの市民活動が飛躍的な広がりを見せてきました。

NPO(Non-Profit Organization)は、民間非営利活動組織の総称です。

利益拡大のためではなく、使命(ミッション)の実現のために、自発的に活動するという、ボランティア・NPOなどの市民活動を抜きにしては、地域福祉は成り立たないといわれるほど、その役割に大きな注目が集まっています。

ボランティアの語源

もともとは、ラテン語「voluntas」で「自由意思」という意味。英語「volunteer」には、「志願兵、有志」という意味のほかに、「を進んで提供する」「進んでする」という意味があります。

ボランティアの理念

自発性・自主性

まわりの人から強制されるのではなく、自分の考えで積極的に活動すること

無償性・無給性

お金や利益を求める活動ではなく、お金では得られない出会いや感動、喜びを得る活動

社会性・連帯性

だれもが幸せに暮らしていけるように、みんなで協力し支え合い、学びあう活動

創造性・先駆性

今、社会で何が求められているのかを考えながら、よりよい社会を自分たちの手でつくる活動

「地域通貨」の発達

「地域通貨」は、1929年の世界恐慌のあと、まちの復興や失業者対策のために自発的に生まれた、特定の地域やグループで通用する通貨システムです。

国家通貨(法定通貨)に対して自発的に作られた通貨はすべて「地域通貨」と総称されます。今では、世界各地で、助け合い、コミュニティの再生、地域経済の振興、リサイクルなど、さまざまな目的・運営方式で実践されています。

また、その通貨形態も、紙幣型、小切手型、証書型、通帳型、カード型など、様々です。それぞれのグループが、目的や使い勝手にあわせて通貨形態や単位を創造しています。

地域通貨は、一人ひとりの創意と関わりによって、次々と新しい仕組みが生まれ、進化していく自由で多様なシステムだといえます。地域通貨の実験、実践、試行錯誤のプロセスが、いろいろな出会いと関わりを生みだしているのです。

秋田市においても、1994年(平成6年)から、市内の商業者で組織する秋田市共通商品券協同組合によって、地域経済の活性化のために「秋田市共通商品券()」や「ほっぺちゃんカード()」の取り組みが始まっています。



ほっぺちゃんカード

「男女共同参画社会」へ

1975年(昭和50年)の、国連「国際婦人年」採択以降、世界女性会議が開催されるなど、女性の人権、地位向上についての取り組みが全世界的な規模で行われ、着実な進展を見せてきました。

日本においても、戦後、憲法のもとで男女平等が保障され、国際社会の動きに連動して、1985年(昭和60年)に「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律(現、男女雇用機会均等法、1991年(平成3年)に大幅改正)」などの法制度の整備がはかられました。

また、1999年(平成11年)には「男女共同参画社会基本法」が施行されました。

この法律では、「男女共同参画社会」の形成が「21世紀を決定する最重要課題」と位置づけられ、国をあげて積極的に各種施策の推進に取り組むこととされています。

男女共同参画社会

性別、年齢、国籍を問わず、また障害の有無にかかわらず、すべての人が人としてお互いを認め合い、尊重し、一人ひとりがその能力と個性を発揮できる社会のこと。

男女共同参画社会基本法の基本理念

男女の個人としての人権の尊重

性による固定的役割分担にとらわれて活動を阻害しないように、制度や慣行について配慮する

政策等の立案や決定へ男女が共同して参画する家庭生活における活動と他の活動との両立をめざす

男女共同参画社会づくりのため、国際社会と協力して取り組む

秋田市共通商品券

400店舗で使用可能。より流通しやすくするために使用期限があります。商店が商品券を金融機関で換金する場合、額面の2%の手数料がかかり、その費用の一部が組合の運営費にあてられます。

ほっぺちゃんカード

大型店を除く300店舗で発行。加盟店での買い物100円ごとに1ポイントがカードに印字され、4ポイントで「ほっぺちゃん」1マークとなります。カードは400ポイント(ほっぺちゃん100マーク)で満点カードとなり、500円として利用できます。加盟店は、1ポイント=2円の購入費用を負担することになっていて、その費用の一部が組合の運営費にあてられます。

「地方分権」へ

2000年(平成12年)には、地方自治法関連法を改正する「地方分権一括法」が施行されました。税財源の分権化など、いくつかの課題が残されているものの、ようやく地方分権が議論の段階から実施の段階に入りました。

この改革の方向は、「中央集権型から、地方分権型へ」、国と地方自治体が「上下・主従のタテの関係から、対等・協力のヨコの関係へ」、地方自治体の「自主性・自立性の拡大、自己決定・自己責任の徹底」というように表現することができます。

地方自治体が、真の地方自治を確立していくためには、市民自治が必要不可欠です。市民の主体的な参加・参画によって、「自分たちの地域のことは、自分たちの責任で決定し、よりよい生活をめざして行動していく」という考え方が、これからの社会にとって、とても重要なこととして求められているのです。

また、2002年(平成14年)には、「構造改革特別区域法」が施行され、地域がその特性に応じて、規制の緩和・撤廃等により、地域経済の活性化と地方自治体の自立とを同時に進めていくことが可能となっています。

「新しい生活課題」の出現

その一方で、住民の抱える生活不安やストレスも多様化・増大しています。中高年のリストラ、カード破産、自殺、アルコール依存、ホームレス、ひきこもり、ドメスティックバイオレンス(DV:家庭内での暴力)、児童や高齢者への虐待、深刻化する少年犯罪など、数え上げればキリがないほどです。

秋田県と自殺

秋田県は1995年(平成7年)から2002年(平成14年)まで、8年連続で県別自殺率全国1位。平成14年の自殺による死者数は、過去最悪の494人。

人口10万人当たりの自殺者は、42.1人(秋田市は29.5人、全国平均は23.7人)。また、高齢者自殺の占める割合が高く、自殺者の4割近くが65歳以上です。

自殺率8年連続1位、その理由と打開策は?

自殺率全国1位、出生率全国最下位、人口自然増加率全国最下位、婚姻率全国最下位。これらはすべて秋田県の2002年(平成14年)の人口動態に関するデータです。これらの解決のため、秋田県が「自殺防止マニュアル」を策定し、各市町村が連携して、自殺防止策を練っていくこととしています。

このようにして、社会が大きく変動する中で、住民が抱える生活課題は多種多様化し、さらに変化していくことも予想されます。

こうした課題の解決には、行政の取り組みだけでなく、ボランティア・NPOなどの市民活動、企業・事業所の社会的貢献などはもちろん、地域の中での支え合い・助け合い、さらには、市民一人ひとりの自覚と責任・自助努力も欠かすことはできません。

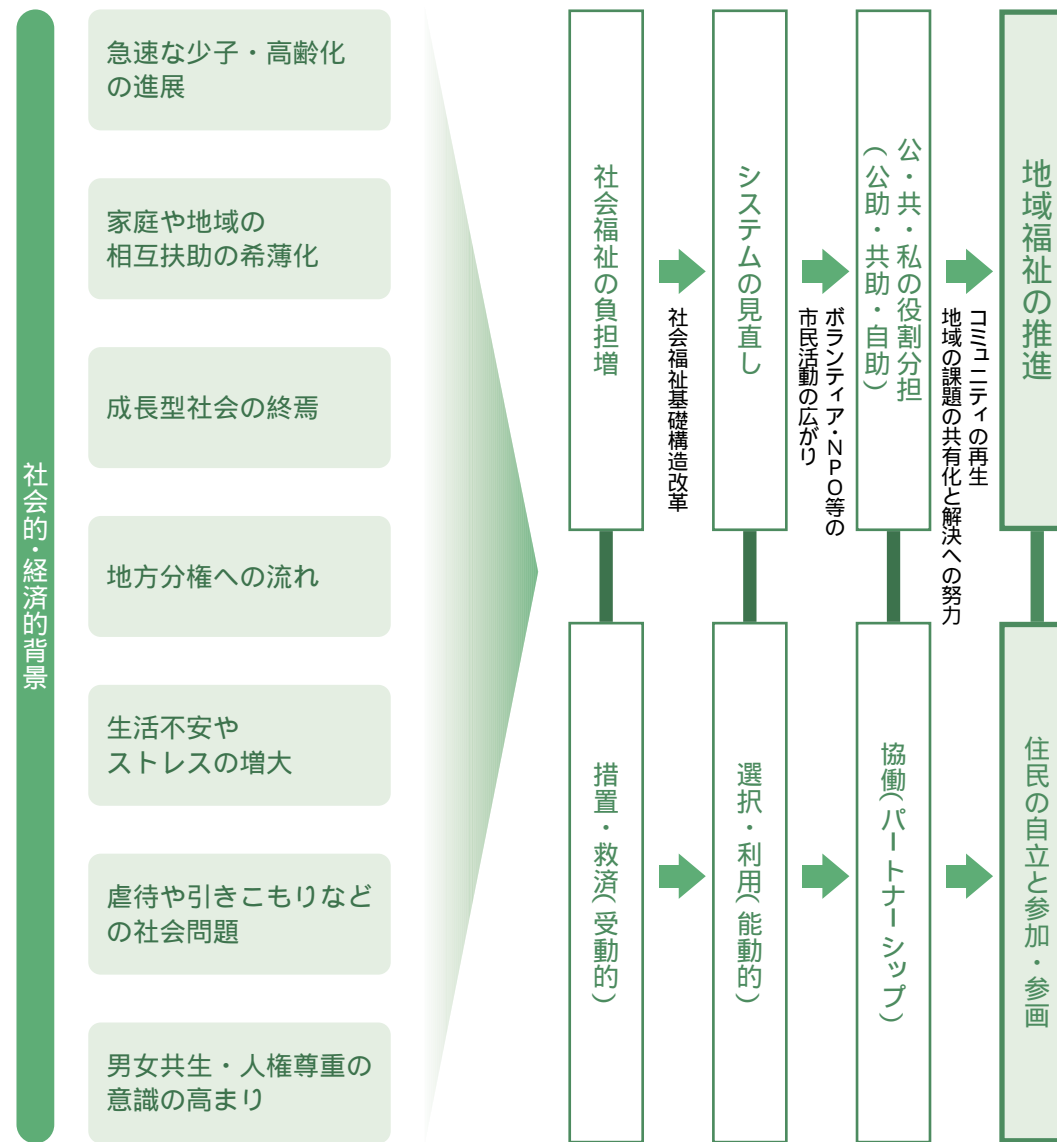
当面、右肩上がりの経済成長は難しいという現状をしっかりと認識し、これからますます進展する少子・高齢社会を見据えて、「行政」と「地域」と「市民一人ひとり」の力の結集によって、「支え合いの社会」が育まれることが求められています。

社会福祉をただ単に、特定の人への公費の投入と考えるのではなく、むしろ地域の課題を共有し、その解決に向けた取り組みによって地域を活性化させていくもの、というように積極的な視点でとらえることが重要です。

こうした機運の高まりを切り開くのが「地域福祉」の推進であり、「福祉」=「しあわせ」の観点から、「住民自治の確立への営み」へとつながることが期待されているのです。

「地域福祉推進の背景と必要性」のまとめ

以上、ここまでのところをまとめると、次の図のようになります。



3. 地域福祉の確認事項

それでは、いよいよ「地域福祉計画」について考えてみたいと思います。

「地域福祉計画」の策定の大前提にあるのは、19ページ以降で記載したとおり、社会福祉基礎構造改革で、社会福祉法の中にはじめて「地域福祉」という文言が登場したことです。

まずは、国の社会福祉法の解説の中で、「地域福祉」をどう定義しているのか、また、社会福祉法の条文の中で、「地域福祉」を推進するために、どのようなことが求められているのかを確認してみましょう。また、「地域福祉」を推進するための鍵を握ると思われる文言に、アンダーラインを引いてみました。

「地域福祉」とは？（国の社会福祉法解説からの抜粋）

住民が身近な地域社会で自立した生活が営めるように、地域に存在する公私の多様な主体が協働して、必要な保健・医療・福祉サービスの整備及び総合化を図りつつ、住民の社会福祉活動の組織化を通じて、個性ある地域社会の形成を目指す福祉活動の総体を指すものである。

「地域福祉」の推進で、何をめざすのか？

国のガイドライン（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、「資料編参照」）では、社会福祉法第4条を地域福祉推進の目的としています。

（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業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。

この条文を分解すると、3行目後半から「福祉サービスを必要とする地域住民」とは、誰かの助けを必要とする人ということで、これは、社会福祉施設に入っている人や福祉サービスなどを受けている人だけでなく、例えば、「最近ちょっと子育てに悩んでいるのだけれど」といった人や「外出したいけれど一人暮らしだし、高齢なので誰か介助してくれる人がいたらなあ」といった人、「学校や日常生活の

ことで悩んでいるのだけれど」といった子どもたちも当てはまります。つまり、すべての人が人生のある時期やその時の状況によっては、「福祉サービスを必要とする地域住民」になりえるということです。また、「地域社会を構成する一員として」とは、性別を問わず、高齢者、子どもも含め、年齢を超えて、国籍を問わず、また障害の有無に関わらず、すべての人が人間としての尊厳を持ち、社会の一員として誰からも認められるということです。

5行目の「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」とは、衣食住が足り、誰もが自分の意思で、市民生活を送っていく上でさまざまな活動に参加できる社会をつくるということです。

つまり、第4条に書いてあることをかみくだいていけば、「地域住民や社会福祉法人、ボランティアなどが協力して、誰かの助けを必要とする人もそうでない人も同じ社会の一員として認め合い、自分の意思で色々な社会活動に参加できるような社会をつくりましょう」ということです。

イギリス

イギリスのヒースロー空港を抱える自治体に行ったとき、研修生の「ボランティアの普及率はどれくらいですか？」の問いかけに、説明役の担当者は首を傾げ、「パーセンテージを気にしたことなどなかった。ボランティアは、生活のごく一部で当たり前のことだから、100%なのでは」とさり。ボランティア活動への参加率が20%台の日本とは比べものにならないのかも。また、市民と行政をつなぐパイプは、1991年に発表の市民憲章（シティズンズ・チャーター）という行政評価制度です。当初は、「憲章」ということで理念にすぎませんでした。パフォーマンス・インディケータ（サービスの指標）、ピーコン・カウンシル・スキーム（評価選考）などが導入されました。また、ローカル・パフォーマンス・プラン（サービス改善の総合計画）により、今では、すべての住民要望に、7日以内にまず回答、そして、28日以内に改善するというレベルにまでグレードアップされているそうです。

秋田市では、平成15年3月に策定した、第10次総合計画において、新しい基本理念を「しあわせ実感 緑の健康文化都市」としました。「文化」というキーワードがありますが、日本では、「文化」と「文明」は同義に用いられることが多いのですが、ヨーロッパでは、宗教・道徳・学芸など、人間の精神にかかわるものを「文化」＝「culture（道徳、教養）」と位置づけしており、物質的所産や技術的發展による、生活水準の向上というニュアンスをもつほうは「文明」＝「civilization（都市化）」と、はっきりと区別しているそうです。私たちは、日頃、ややもすれば「文明」というアプローチからの制度充実を追い求めすぎてはいないでしょうか。それは、決して「文化」の充実ではありません。市民のみなさんの、本当の「しあわせ実感」につながる、「健康文化都市」をどうつくりあげていくのが重要だと思います。

ちょっと一息

地域福祉計画策定のスタッフの一人が、財団法人秋田県市町村振興協会の主催による、市町村職員海外研修に参加し、デンマーク、フランス、イギリスのヨーロッパ3か国を訪れてきました。そのひとこまを参考までにご紹介します。

デンマーク

高負担・高福祉（所得税50%、消費税25%）といわれるデンマークで、ナーシングホーム（最重度の高齢者ケアをする施設）に行ったときに聞いた言葉。「確かに、医療費も福祉サービスもすべてタダですよ。しかし、できるだけ公共サービスを使わずに自立していたいというのがヨーロッパ流なんです。自助・共助・公助のバランスということがいわれますが、ヨーロッパでは、まずは自分がどう生きるべきかを考え、その次に家族やコミュニティの中での支え合い、そしてようやく最後に行政からの手助けを考えます。そのおかげでしょうか、ヨーロッパには寝たきりの人など、ほとんどいないといわれています」

フランス

バリアフリーが行き届いているという、フランスのショッピングモールに行ったときのこと。石畳の道は歩きづらく、お店の入り口には段差も残っていました。「バリアフリーの大前提として、バリアゼロではありません。これくらいの段差は、本人ががんばれば何とかなるレベルです。それが無理なら、すべての人が手を差しのべてくれるはず。それよりも、石畳の街並みや、歴史的建造物に手を加えることのほうが問題です。それから、バリアフリーという表現はネガティブ（否定的）表現ですので、最近では、アクセシビリティというポジティブ（肯定的）表現が一般的です」

秋田市のめざす「地域福祉」とは？

このような説明だけでは、少し分かりにくくて、いまひとつピンときません。

そこで、もう一度、9ページにもどってみましょう。

本計画では「福祉」＝「しあわせ」としました。そして、みんなで地域福祉について考えていく「未来進行型」の計画書にすることとしました。

ですから、本市では、「地域福祉」＝「地域のしあわせを、みんなで築いていくこと」とすることにします。

「地域福祉」の主役は、私たち市民一人ひとりであり、私たち一人ひとりの手による、しあわせを実感できるような住みよい社会づくり、住みよいまちづくりに向けての取り組みが「地域福祉」ということともいえるでしょう。

「地域福祉」を推進するために、何をつくるのか？

(市町村地域福祉計画) 平成15年4月1日施行

第107条...市町村は、地方自治法第2条第4項の基本構想に即し、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画(以下「市町村地域福祉計画」という。)を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営業者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

- 1 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
- 2 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
- 3 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

社会福祉法第107条では、市町村が策定する地域福祉計画の位置づけと盛り込むべき内容について規定されています。

条文の1行目に「地方自治法第2条第4項の基本構想に即し」とありますが、これは、市の総合計画の部門計画に位置づけられるということです。

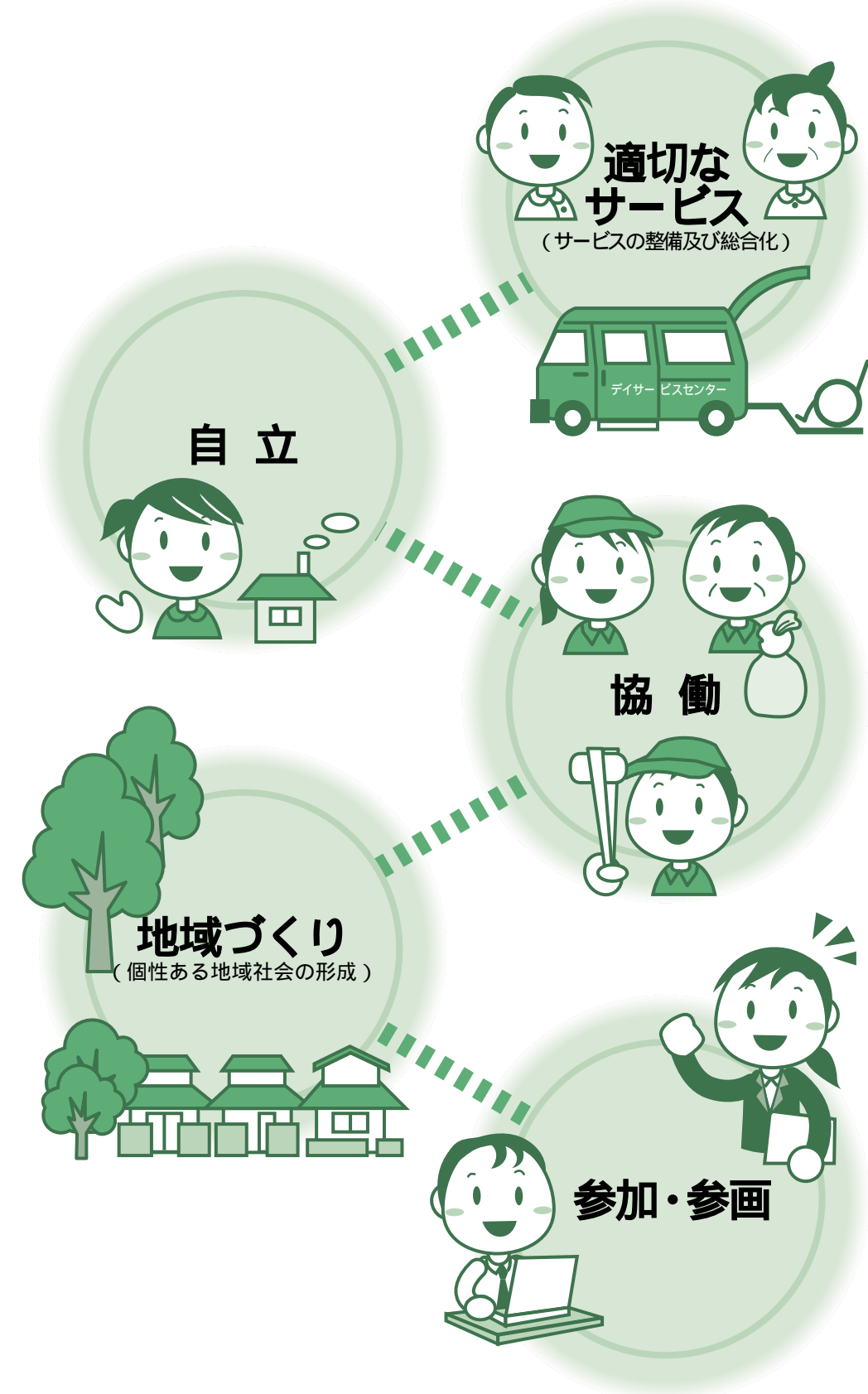
盛り込むべき内容については、1号から3号まで箇条書きで示されています。つまり、「地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項」「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項」「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」とありますので、最低限この3点が明記されていなければ地域福祉計画とはいえないということです。

また、地域福祉計画を策定し、または変更しようとするときは、あらかじめ、「住民」、社会福祉を目的とする事業を営業者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずる、とあります。このことは、これまでの保健福祉計画、本市でいうと高齢者プラン、エンゼルプラン、障害者プランなどが、行政が主体的につくりあげた計画であったのに対して、今回は、この作り方への配慮も記載されていて、「住民の参加・参画」ということに大きなウエイトをかける必要があるということです。

4. 地域福祉のキーワード

27ページの項目3「地域福祉の確認事項」で、鍵を握ると思われる文言に、アンダーラインを引いてピックアップしました。それらを、キーワードとすることとします。

5つのキーワード



5. 地域福祉計画の位置づけ

新しくつくる地域福祉計画の位置づけについては、社会福祉法第107条によって、地方自治法第2条第4項の基本構想に即して策定することとされています。したがって、秋田市総合計画の部門別計画とすることとします。

「第10次秋田市総合計画」と「けやきのまちのしあわせプラン」との位置づけ

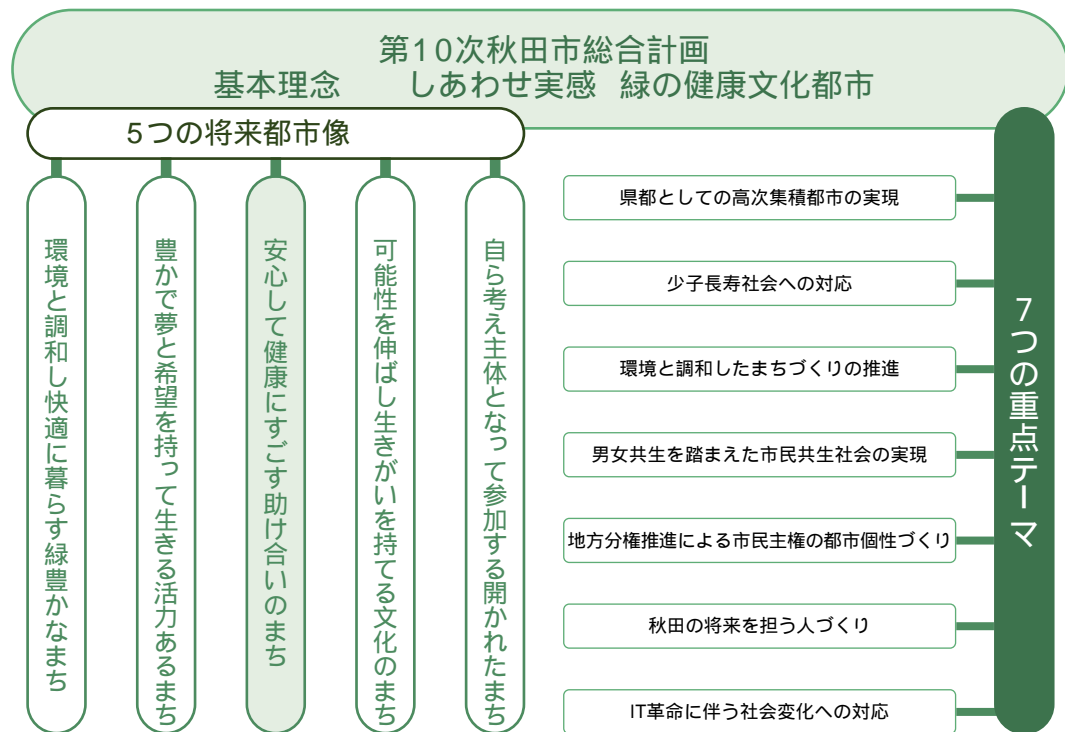
平成15年3月策定の、「第10次秋田市総合計画」の基本理念は、「しあわせ実感 緑の健康文化都市」です。

最初に「しあわせ」という文言があります。本計画で、「福祉」＝「しあわせ」と考えることとしたように、「福祉」が市政の最重要課題として認識されているということがいえると思います。

また、「しあわせ実感 緑の健康文化都市」を実現するため、5つの将来都市像

を掲げています。このうち、社会福祉の分野の将来都市像は、「安心して健康にすごす助け合いのまち」としています。

また、重点的に取り組むテーマとして、7項目を設けていますが、このうち、地域福祉の推進においては、「少子長寿社会への対応」「男女共生を踏まえた市民共生社会の実現」「地方分権推進による市民主体の都市個性づくり」などを検証しながら施策を展開していくこととしています。



次に、第10次秋田市総合計画の中で、本市の保健福祉長期計画の位置づけについて確認することとします。

15ページに記載したとおり、平成2年の社会福祉関係八法の改正の中で、平成5年度までに市町村老人保健福祉計画の策定が義務づけられました。これを受け、平成6年3月に、秋田市保健福祉長期計画「けやきのまちのしあわせプラン」を策定しました。

「けやきのまちのしあわせプラン」は、老人福祉法および老人保健法に基づき、高齢者保健福祉サービスのあり方をメインとしてまとめたものでしたが、それだけにとどまらず、障害者や児童の保健福祉サービスについても、当面必要と見込まれる事項を盛り込むこととしました。

その後、国の福祉3プランの策定の流れ(16ページ以降参照)を受けて、それぞれの分野の保健福祉サービスを、より

一層充実・強化することを目的に、平成8年9月に「秋田市エンゼルプラン」、平成9年3月に「秋田市高齢者プラン」、平成10年2月には「秋田市障害者プラン」の部門計画を策定し、この3つのプランをあわせて「けやきのまちのしあわせプラン」とし、総合的・効果的な施策を着実に推進してきました。

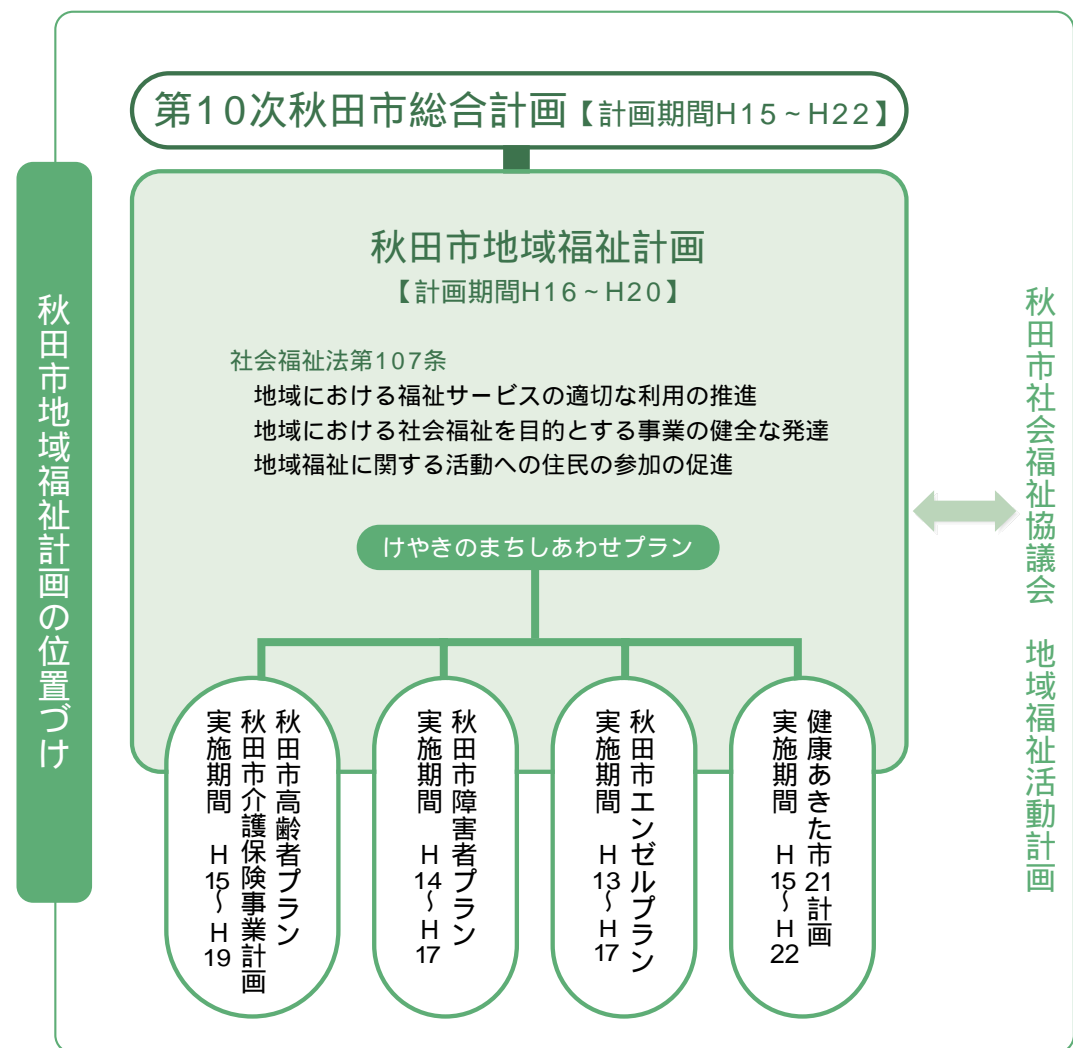
なお、平成13年3月には「秋田市エンゼルプラン」と「秋田市高齢者プラン(秋田市介護保険事業計画含む)」、平成14年3月には「秋田市障害者プラン」をそれぞれ改訂するとともに、平成15年3月には介護保険料の見直しに伴い「秋田市高齢者プラン(第2期秋田市介護保険事業計画含む)」を一部改訂しました。

また、平成15年3月には市民の健康づくりを応援するために「健康あきた市21計画」を策定し、「けやきのまちのしあわせプラン」を4部門計画としました。

「秋田市高齢者プラン(秋田市介護保険事業計画を含む)」「秋田市障害者プラン」「秋田市エンゼルプラン」は、高齢者、障害者、子ども、というように、対象となる人たちをそれぞれ別々にとらえ、そのうえで行政によるサービスがどうあるべきかを取りまとめたものでした。

新しくつくる「地域福祉計画」では、特定の人だけではなく、すべての市民を対象に、これまでの各プランを包み込むような計画として、これまでの「けやきのまちのしあわせプラン」を発展的に継承するような上位計画としたいと考えています。そして、限られた財源の中で、より一層効率的なサービスの提供につとめることとします。

なお、必要に応じて、秋田市社会福祉協議会の「地域福祉活動計画」との連携もはかることとします。



6. 基本理念、基本方針へのアプローチ

6. 基本理念、基本方針へのアプローチ

秋田市地域福祉計画の基本理念、基本方針をかたちづくるにあたっては、これまでの市民福祉の歴史を総括するという観点から、日本国憲法や秋田市民憲章をはじめ、国の内外の法や憲章、宣言などに込められた、さまざまな理念や方針を参考にしました。

このうち、1995年(平成7年)に、内閣府がとりまとめた「高齢社会対策基本法」は、国民一人ひとりが生涯にわたって安心して生きがいを持って過ごすことができる社会をめざして、あるべき高齢社会の姿を明らかにするとともに、高齢社会対策の基本的方向性を示したもので、あらゆる分野に通じる総合的な理念とされています。

1995年(平成7年)
高齢社会対策基本法

前文において、

「今後、長寿をすべての国民が喜びの中で迎え、高齢者が安心して暮らすことのできる社会の形成が望まれる」

と、社会のあるべき姿を提示したうえで、

「高齢化の進展の速度に比べて国民の意識や社会のシステムの対応は遅れている。早急に対応すべき課題は多岐にわたるが、残されている時間は極めて少ない」

との問題認識を表し、

「社会のシステムが高齢社会にふさわしいものとなるよう、不断に見直し、適切なものとしていく」

ためには、

「国及び地方公共団体はもとより、企業、地域社会、家庭及び個人が相互に協力しながらそれぞれの役割を積極的に果たしていくことが必要である」

として、立法の趣旨を明らかにしています。

秋田市民憲章

わたしたちは、伸びゆく秋田市の市民であることに誇りと責任をもち、明るく豊かなまちをつくるために、進んでこの憲章を守りましょう。

- 一、健康で働き、豊かなまちをつくりましょう。
 - ・ しょうぶなからだをつくり明るい生活
 - ・ 働くことに喜びをもつ生活
 - ・ 生産を高めてゆとりある生活
- 一、あたたかく交わり、明るいまちをつくりましょう。
 - ・ えがおで親しみあう生活
 - ・ 助けあい励ましあう生活
 - ・ 正しいことはを使う生活
- 一、きまりを守り、住みよいまちをつくりましょう。
 - ・ 時間を守って人に迷惑をかけない生活
 - ・ 乗り物や道路できまりのある生活
 - ・ 公共の物をたいせつにする生活
- 一、環境をととのえ、きれいなまちをつくりましょう。
 - ・ 樹木や草花を愛する生活
 - ・ かやはえをなくして清潔な生活
 - ・ みにくい広告をなくし騒音の少ない生活
- 一、教養を高め、文化のまちをつくりましょう。
 - ・ 郷土の芸術や文化財をたいせつにする生活
 - ・ 創意くふうを生かして新しい生活
 - ・ 教養を深めてうるおいのある生活

(昭和36年6月25日制定)

また、2000年(平成12年)に、21世紀の世界人類のテーマとして提唱された「国連のミレニアム宣言」には、地域福祉計画の策定に関してもキーワードとなるべき文言がかなり盛り込まれていることが確認できます。

2000年(平成12年)
国際ミレニアム宣言

自由 (Freedom)

男性と女性とともに、飢餓、暴力、迫害あるいは不公正の犠牲となることなく、尊厳を持って自らの生活を営み、子どもを育てる権利を有する。人々の意思に基づく民主的で参加型の政府は、この権利をもっともよく保障する。

平等 (Equality)

いかなる個人も、いかなる国家も、開発から恩恵を得る機会を否定されてはならない。男女の権利と機会の平等は保障されなければならない。

連帯 (Solidarity)

グローバルな課題は、平等と社会正義という基本原則に従い、代価と負担を公正に分配するような方法で管理されなければならない。被害を受けたり、恩恵がもっとも少ない人々には、もっとも恩恵が大きい人々からの助けを受ける資格がある。

寛容 (Tolerance)

人間は信条、文化および言語のあらゆる相違において、互いを尊重しなければならない。社会の内部および社会間の相違は、恐怖や迫害の対象とするのではなく、人類の貴重な資産として大切にすべきである。平和の文化とすべての文明間の対話を積極的に促進すべきである。

自然の尊重 (Respect of nature)

持続可能な開発という指針に従い、すべての生物種と天然資源の管理には、慎重を期さなければならない。このようなやり方でのみ、自然が私たちに与える計り知れない富を保全し、私たちの子孫へと引き継ぐことが可能になる。私たちと子孫の将来の福祉に資するよう、現在の持続不可能な生産と消費のパターンを変えなければならない。

責任の分担 (Shared responsibility)

世界の経済と社会の発展、および、国際の平和と安全への脅威を管理する責任は、世界中の国々の間で分担し、多角的に遂行しなければならない。世界でもっとも普遍的かつ代表的な機関として、国連は中心的な役割を果たさなければならない。

6. 基本理念、基本方針へのアプローチ

これらのうち、特に参考にした項目を、下の図にピックアップしました。
なお、このほか、国連で採択された各種の宣言も参考とすることとしました。

- 世界人権宣言(1948.12.10採択)
- 児童権利宣言(1959.11.20採択)
- 知的障害者の権利宣言(1971.12.20採択)
- 障害者の権利宣言(1975.12.9採択)
- 高齢者のための国連原則(1991.12.16採択)
- 児童の権利に関する条約(1989.11.20採択)

秋田市地域福祉計画の基本理念、基本方針へのアプローチ その

| 日本国憲法 1947.5.3施行 | 秋田市民憲章 1961.6.25制定 | 高齢社会 対策基本法 1995.12.16施行 | 国連憲章 (国連ミレニアム宣言) 2000.9.8宣言 |
|---------------------|------------------------|---|-----------------------------------|
| 平和主義 | 健康で働き、豊かなまちをつくりましょう | 国民が生涯にわたって就業その他の多様な社会的活動に参加する機会が確保される公正で活力ある社会 | 自由 (Freedom) |
| | あたたかく交わり、明るいまちをつくりましょう | | 平等 (Equality) |
| 国民主権 | きまりを守り、住みよいまちをつくりましょう | 国民が生涯にわたって社会を構成する重要な一員として尊重され、地域社会が自立と連帯の精神に立脚して形成される社会 | 連帯 (Solidarity) |
| | 環境をととのえ、きれいなまちをつくりましょう | | 寛容 (Tolerance) |
| 基本的人権の尊重 | 教養を高め、文化のまちをつくりましょう | 国民が生涯にわたって健やかで充実した生活を営むことができる豊かな社会 | 自然の尊重 (Respect of nature) |
| | | | 責任の分担 (Shared responsibility) |

まず、基本理念、基本方針をかたちづくるにあたって大前提となるのは、地域福祉計画の策定根拠である社会福祉法第107条ですので、これを図の中心に置きました。

そして、さきほどのアプローチから、21世紀の世界人類のテーマとして提唱された「国連のミレニアム宣言」の内容をピックアップし、これらの内容を盛り込んで、本市の地域福祉計画の基本理念、基本方針をかたちづくることとしました。

また、「国のガイドライン(資料編参照)」でも、地域福祉推進の理念と基本目標が設定されていますので、そのことについても確認することにします。

秋田市地域福祉計画の基本理念、基本方針へのアプローチ その

| 国連憲章 (国連ミレニアム宣言) 2000.9.8宣言 | 社会福祉法 第107条 2003.4.1施行 | 国のガイドライン 地域福祉推進の理念 2002.4.1通知 | 国のガイドライン 地域福祉推進の基本目標 2002.4.1通知 |
|-----------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 自由 (Freedom) | 地域における福祉サービスの適切な利用の推進 | 住民参加の必要性 | 生活課題の達成への住民等の積極的参加 |
| 平等 (Equality) | | | |
| 連帯 (Solidarity) | 地域における社会福祉事業の健全な発達 | 共に生きる社会づくり | 利用者主体のサービスの実現 |
| 寛容 (Tolerance) | | 男女共同参画 | サービスの総合化の確立 |
| 自然の尊重 (Respect of nature) | | | |
| 責任の分担 (Shared responsibility) | 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進 | 福祉文化の創造 | 生活関連分野との連携 |

秋田市地域福祉計画の基本理念、基本方針の設定

7. 基本理念、基本方針、施策の体系イメージ

前ページのアプローチのテーマは、それぞれ数も違うし、横軸も相互関係があるわけではないので、これを整理することとしました。

まずは、社会福祉法第107条は、第1号～第3号で具体的項目が示されていますので、大きく3つにグループ分けし、3章で構成することとしました。

これに基づいて、国のガイドラインの理念と基本目標、そして、国連憲章の理念について、関連性のあるもの同士、グループの並べ替えをすることとします。

以上のアプローチに基づいて、秋田市地域福祉計画の基本理念、基本方針について具体的に考えてみることにします。

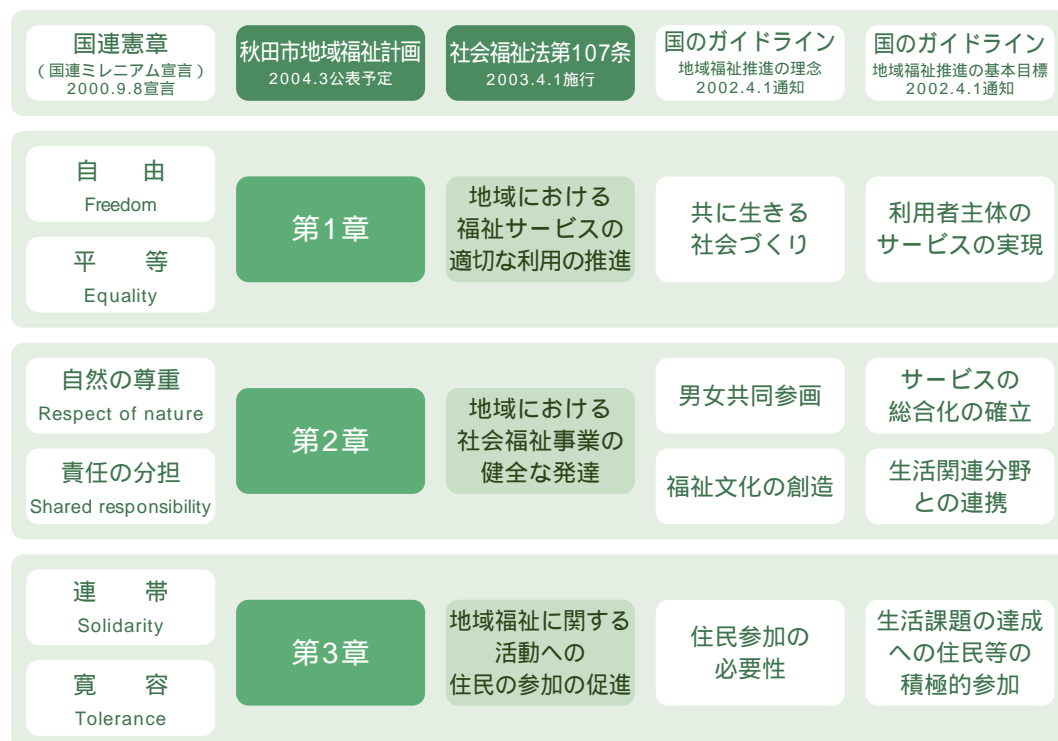
「3つの基本方針」

1つめのグループ(第1章)ですが、ここは、社会福祉法第107条第1号「地域における福祉サービスの適切な利用の推進」を中心に、国連ミレニアム宣言からは、「自由」と「平等」、そして国のガイドラインからは、「共に生きる社会づくり」と「利用者主体のサービスの実現」というテーマのもと、「主体的な選択」という基本方針とします。

2つめのグループ(第2章)ですが、ここは、社会福祉法第107条第2号「地域における社会福祉事業の健全な発達」を中心に、国連ミレニアム宣言からは、「自然の尊重」と「責任の分担」、そして国のガイドラインからは、「男女共同参画」と「福祉文化の創造」、「サービスの総合化の確立」と「生活関連分野との連携」というテーマのもと、「公・共・私の責任と役割分担」という基本方針とします。

3つめのグループ(第3章)ですが、ここは、社会福祉法第107条第3号「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進」を中心に、国連ミレニアム宣言からは、「連帯」と「寛容」、そして国のガイドラインからは、「住民参加の必要性」と「生活課題の達成への住民等の積極的参加」というテーマのもと、「社会参加と自己実現」という基本方針としました。

秋田市地域福祉計画の基本理念、基本方針へのアプローチ その



「5つの基本理念」

また、それぞれの基本方針を達成するために、根底に据える基本理念としては、29ページの項目4で、「地域福祉のキーワード」をピックアップしていただきましたので、その5つを掲げることとします。

適切なサービス 市民一人ひとりが生涯にわたって、個人として尊重され、適切なサービスを選択できる社会

自立 市民一人ひとりが生涯にわたって、健やかに生きがいを持って生活を送ることができる社会

協働 市民一人ひとりが生涯にわたって、住み慣れた地域でともに支え合い・助け合う社会

地域づくり 市民一人ひとりが生涯にわたって、安全かつ快適な生活を送ることができる社会

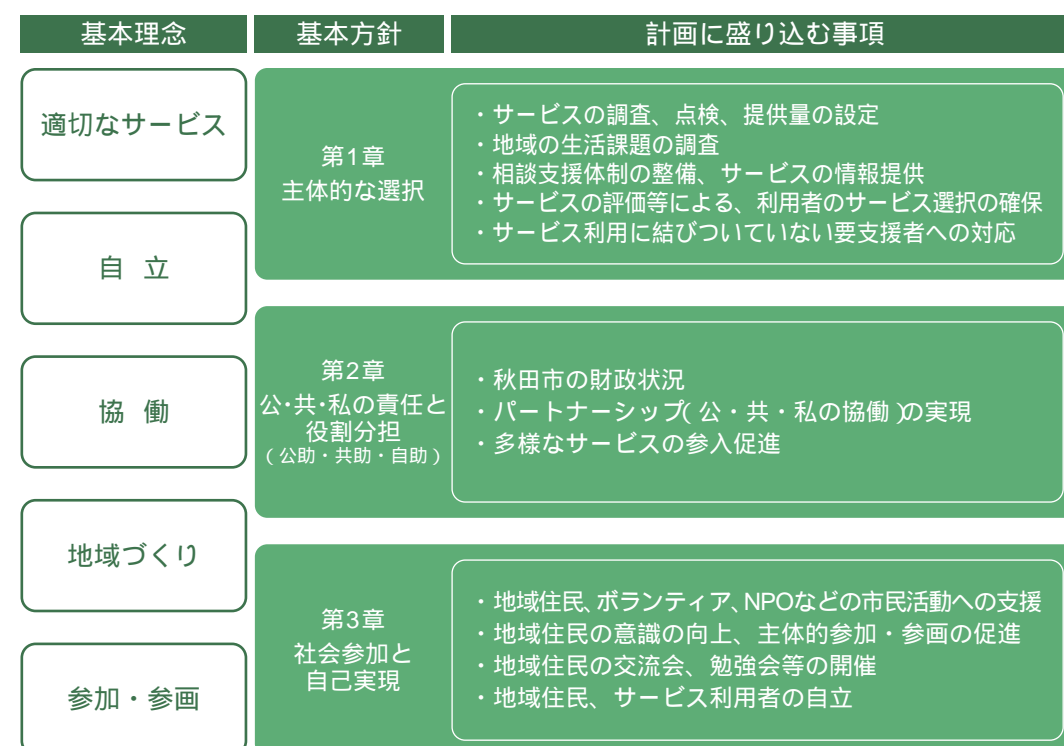
参加・参画 市民一人ひとりが生涯にわたって、自らの意思で様々な社会活動に参加することができる社会

これらの基本理念は、すべてのグループ(章)に共通するものとします。

また、国のガイドラインで、計画に盛り込むべき事項が示されていますので、それをグループごとに整理しました。これらのことを踏まえ、本市の地域福祉計画を具体的に構築していくこととします。

以上のことをまとめたのが、次の図です。

「施策の体系イメージ」



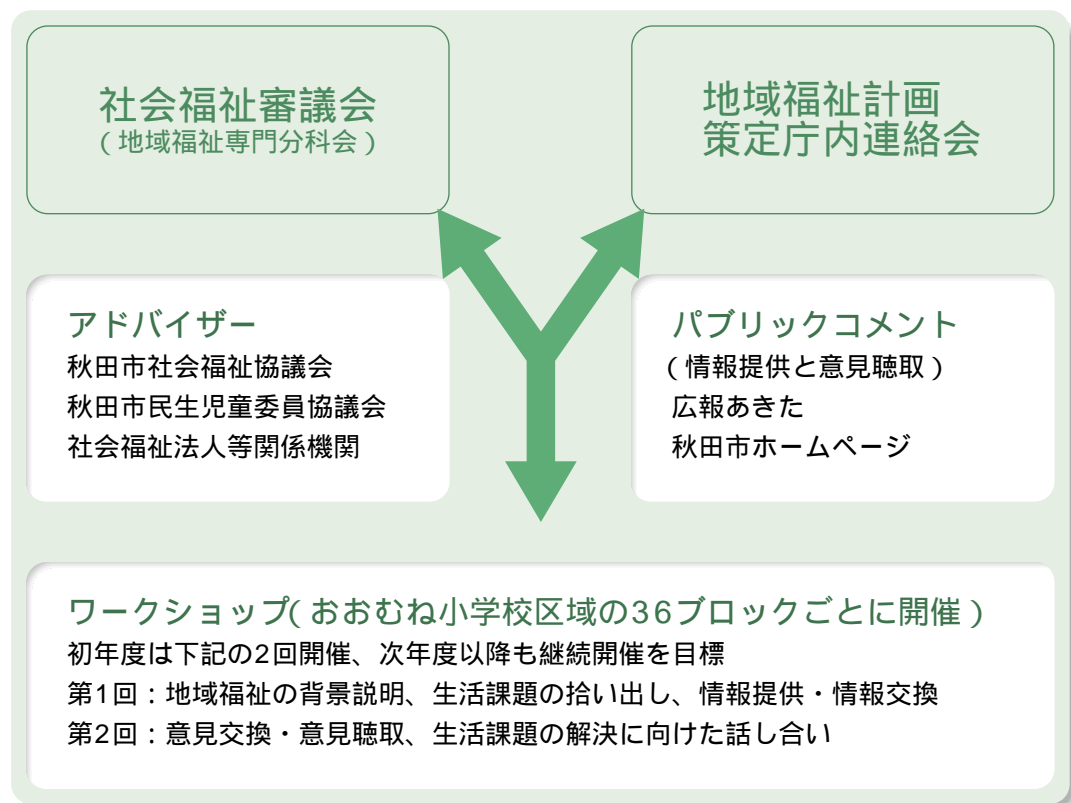
8. 計画策定体制

計画策定体制については、国のガイドラインでは、地域福祉計画策定委員会を設置することとしていますが、本市においては、福祉施策の構築の最高決定機関として、「秋田市社会福祉審議会(資料編参照)」が設置されていますので、この中の「地域福祉専門分科会」が、策定委員会の機能を果たすこととしました。

また、秋田市社会福祉審議会と行政との密接な連携のために、秋田市役所全部局で構成する「地域福祉計画策定庁内連絡会(資料編参照)」を組織しました。

さらに、地域福祉計画は、策定根拠である社会福祉法第107条に、「住民参加性」ということが明記されていますので、本市では、市民参加による協働作業を実現するために、「ワークショップ(協働作業による、学びの場)」を開催することとしました(詳細は79ページ以降参照)。この実施にあたっては、秋田市社会福祉協議会、秋田市民生児童委員協議会、各社会福祉法人等の関係機関にアドバイザーの役割を担ってもらいました。

そのほか、より多くの市民参加を得るため、広報あきたやホームページを活用して、「パブリックコメント(情報提供と意見聴取)」も実施しました。



9. 計画期間

「地域福祉」は未来永遠に続ける必要があることですが、国のガイドラインにおいて、「地域福祉計画」の計画期間は、3年から5年程度にすることが求められていますので、まずは、平成16年度から平成20年度までの5年計画とします。

なお、既存のプランである、「秋田市エンゼルプラン」「秋田市障害者プラン」「秋田市高齢者プラン(介護保険事業計画含む)」「健康あきた市21計画」は、その専門性の活用観点から存続させることとし、それぞれのサービス目標量などを地域福祉計画に引用することにします。なお、それぞれのプランの見直しに伴い、地域福祉計画の内容も随時改訂していくこととします。

| 計画期間(年度) | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 |
|--------------------|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 秋田市地域福祉計画 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 秋田市エンゼルプラン | | | | | | | | | | | | | | | |
| 改訂版() | | | | | | | | | | | | | | | |
| 秋田市高齢者プラン | | | | | | | | | | | | | | | |
| 改訂版(介護保険事業計画含む) | | | | | | | | | | | | | | | |
| 改訂版(第2期介護保険事業計画含む) | | | | | | | | | | | | | | | |
| 秋田市障害者プラン | | | | | | | | | | | | | | | |
| 改訂版 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 健康あきた市21計画 | | | | | | | | | | | | | | | |

) エンゼルプランについては、平成17年度までを計画期間としていましたが、平成15年7月に成立した「次世代育成支援対策推進法」の中で、行動計画の策定が義務づけられたことを受けて、エンゼルプランに替えて、「次世代育成支援行動計画(仮称)」を平成16年度内に策定する予定です。

10. 「地域」という範囲のとりえ方

地域福祉の範囲は、固定的・限定的なものではなく、活動の取り組み内容や、サービスの内容などによって、さまざまな形態が考えられます。

「地域」という範囲は、下の図に示すように、ケースバイケースで、柔軟な考え方が必要だといえます。

例えば、PTA活動といっても、小学生の子どもを持つ場合と、中学生の子どもを持つ場合では違いがあるし、ボランティア活動といっても、その活動の内容によっては、自分の近所だけを活動範囲にしている場合もあれば、秋田市全域が活動範囲になっている場合もあり、「地域」の範囲はさまざまな形態が考えられます。

秋田市地域福祉計画では、それらのすべての活動を尊重することとします。

「地域」の範囲のイメージ図



11. 市町合併との関連

地方分権の進展等に伴い、21世紀は新たな地方の時代といわれています。今後、国の権限が市町村に移され、市町村中心の地方行政が確立されていくと、市町村は、さらに広範な分野で政策を立案していく必要に迫られます。

しかし、規模の小さな市町村が、それぞれ独自に条例制定などの対応をしていくことには困難を伴うことも想定されます。

一方、少子・高齢化の進行などの影響で、市町村によっては、将来、円滑な行財政運営に支障をきたすことが憂慮されています。

そのため、市町村を維持・強化するための方法の一つとして「市町村合併」が全国的に論議されるようになりました。

一般的に、合併によって複数の市町村がまとまると、小規模な市町村では実現が難しい専門的・高水準なサービスが提供できるようになり、また、道路や公共施設もより効率的に整備できるなど、地方における行財政運営が効率化します。

こうしたことを背景に、国では、市町村合併を推進するため、「市町村の合併の特例に関する法律」を制定し、合併した市町村には、「合併特例債⁽¹⁾」や「普通交付税の算定特例⁽²⁾」など、さまざまな財政支援を行うことにしています。

このような中、平成14年12月26日に、河辺町・雄和町から合併協議の申し入れがあり、平成15年2月13日に任意の合併協議会を設置し、両町との合併を進めるうえでの課題を整理しました。この結果、両町との合併にあたり、大きな支障は無いことが確認され、1市2町それぞれの議会の議決を経て、同年7月7日に法定の合併協議会を設置しました。

この法定合併協議会では、新市のまちづくりの基本方針を示す市町村建設計画や各市町でそれぞれ異なる各種行政制度の調整方針などについて協議するなど、合併に向けた話し合いをすすめています。

合併協議会の会議は、同年7月10日の第1回以降、おおむね月1回程度開催し、これまで8回を数えています。合併の方式は本市への編入合併とすることや合併後の新市の名称は秋田市とすることなど、全体の約8割にあたる協議項目が決定しています。(平成15年度末時点)

その中で、合併の期日は平成17年1月11日とすることを決定していますので、本計画の期間内に合併が施行されることとなります。

本計画は、「地域福祉」という考え方についての「理念」を大切にしています。したがって、合併によって、基本方針をはじめとする「総論」に大きな変更が生じるものではありません。

しかしながら、第1章以降の「各論」においては、合併によって変更が必要となる部分が出てきますので、随時、適切な見直し作業をしていくこととします。



合併特例債

合併後の10年間に限り、新しいまちづくりなどの経費として借りられるお金。その返済額の7割が普通交付税として国から交付されます。

普通交付税の算定特例

国から各自治体に交付される普通交付税を、合併後10年間、合併前の旧市町村ごとの合算額をそのまま交付する特例です。