

## 第1回地域福祉計画策定ガイドライン研究会議事録

- ◆日時： 平成15年2月19日(水)13:00～
- ◆場所： 高知県市町村職員共済会館3階「赤帝」
- ◆出席委員： 板橋 靖（共同作業所ウェーブ所長）、新宮 玲子（特別養護老人ホームシーサイドホーム桂浜施設長）、瀬戸 節子（家庭教育ヘルプライン24電話相談員・子育て応援団）、田中 きよむ（高知大学人文学部教授）、玉里 恵美子（高知女子大学社会福祉学部助教授）、中平 佳宏（宿毛市社協事務局長）、浜永 鈴美（日高村社協主監）、平野 麻喜子（高知県社協地域福祉課長）、堀川 俊一（高知市健康福祉部健康福祉担当参事）、松本 光司（特定非営利活動法人Brain副会長）、和田 善明（土佐町保健福祉課長）、板東 隆志（高知県健康福祉部健康福祉政策課長）
- ◆欠席委員： 上田 真弓（近森リハビリテーション病院ソーシャルワーカー）、高橋 正子（葉山村民生委員）



### 議事内容

#### ◆松岡健康福祉部長挨拶

この会の趣旨でございますが、社会福祉法の改正を受けまして各市町村では地域福祉計画の策定が必要となってまいります。その計画は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の3つが主な柱立てとなります。今まで福祉に関する計画は、子どもの計画のエンゼルプラン、高齢者福祉計画、障害者の計画もございます。こんなにいろいろ福祉に関する計画があるのに、これ以上作らなくてもいいのではないかというご議論もあるかと思いますが、今回の市町村の地域福祉計画は、この4番目の計画ではなく地域の福祉に関する総合計画としての位置付けとしてつくられようとするものでございます。

そしてもう1つの特徴は、今までのいろいろな計画は役所がつくって「委員さん、これでどうですか」と承認するようなかたちでつくられていた計画が多いと思います。これは計画策定の段階から地域福祉に関心のある方、一般の受ける側の方、そういう関係する皆さんが参加することによって、初めから一つ一つ議論して積み重ねていってつくることが、市町村の地域福祉計画でございます。県としては支援計画をつくりまして応援をするわけですが、今回皆様方をお願いしておりますのは、市町村がつくる地域福祉計画の参考になるガイドラインをつくるための研究会ということでございます。

先程申し上げました、「本来は市町村がつくるべきもの、住民参加でつくるもの」という趣旨から言いますと、今回のようなガイドラインはなくてもいいのではないかというようなことが本当の考えだと思えます。しかし、本県を取り巻く過疎化、少子化、高齢化の中で市町村は、課題を十分洗い出すことができないのではないかと考えられます。計画をつくるに当たっての課題、議論の素材等をこのガイドラインの研究会で洗い出さしていただき、それを基にして市町村が住民参加型で独自の福祉計画をつくっていただくというのが、今回の研究会の狙いでございます。

今回は現場でいろいろな福祉に携わっておられる方をお願いしております。今までの計画で言いますと、それぞれの福祉の関係の団体の会長やトップの方をお願いしてこういう会をつくるのでございますが、実際の課題を日々感じておられる皆様方のご意見をいただくことによって、本当に地域で生きた福祉計画がつけられるのではないかと考えています。この研究会でのご議論の結果が、高知県の21世紀の地域福祉の動向を左右すると言っても私は過言ではないと思えます。そういう意味では重い研究テーマを持った委員会でございますので、市町村がより良い地域福祉計画ができますようなご議論をいただきたいと思えます。

#### ◆田中委員を会長に選出

##### ○田中会長

僭越ながら会長を務めさせていただきます。研究会ということですので、肩書きを抜いて、自由活発な対等な議論にしていきたいと思いますという気持ちがございます。私も一員として意見を述べますので、それぞれ遠慮なく自由にやればいいかと思っております。私の理解するところでは、地域福祉といえますのは、やはりその地域の住民、あるいは行政、福祉事業者や施設、社会福祉協議会、NPO法人、ボランティア団体。そういった地域のあらゆる人々が、対等に協力しあって、福祉のまちづくりを進めていく、そういう活動全体をさすものではないかと思えます。特にこの高知県におきましても、コミュニティー機能の低減、あるいは地域のニーズが多様化してきています。そういう中で公的なサービスだけではなく、住民自身が参加して福祉活動を担っていくといった部分が非常に重要になってくるのではないかと考えられます。そういった意味で、この地域福祉計画が、非常に重要になるのではないかと考えます。

先程、部長からお話がありましたように、この地域福祉計画は高齢者、障害者、児童、それぞれについての計画を包括的に包み込むと同時に、それぞれの市町村がどのような福祉を目指すのか。いわばマスタープラン、これまでの

## 第1回地域福祉計画策定ガイドライン研究会議事録

計画の総決算と言ってもいいと思います。しかも計画をつくるだけの参加ではなくて、計画の実行、点検も含めた参加ということになります。簡単に言えば住民自身が自分たちで考え、調査し、立案し、実行し、点検していく。住民の主體的な参加が求められる計画という点でもこれまでと大きな違いではないかと思います。リンカーンになぞらえて言えば、「住民による、住民のための、住民の計画」としてもいいかと思います。まさに生きた計画づくりになると思います。

ひとことでいえば、福祉のまちづくりです。福祉の側面で自分たちの町をどういうふうにしていくのかを住民自身が自己決定していく。その自己決定していくための手がかりとなる計画が地域福祉計画と言えるわけで、そういう意味で画期的な内容を含んでいるのではないかと私自身は考えております。もちろん各市町村が一番メインになるわけで、各市町村でどういう計画がつけられ、どういうふうに行われていくのか、しかもそれに住民がどれくらい主体的にかかわれるのかということが、最大のポイントになるのではないかと思います。

ただ、先程、お話もありましたように、その場合に一定の参考となる手がかり、ガイドラインがどうしても必要ではないかと思います。おそらくどの市町村もまだ十分動いておりませんし、悩まれている部分も多いかと思います。高知県の特徴を踏まえた独自の計画は最終的には各市町村の計画が主役になるわけですが、そのためのヒント、手がかりになるようなものをわれわれで考えて、参考にさせていただこうという意味付けがあるのではないかと思います。場合によっては、ガイドラインができあがってから、各市町村から「ちょっと来てくれ」と言われれば、われわれ自身が出かけていってもいいんじゃないかと個人的な意見ですが思います。そういう気概でこの研究会を盛り上げていただければいいのではないかと考えています。そういう意味で、ぜひ活発なご議論をお願いします。

### ◆副会長に新宮委員を選出

#### ○事務局説明

事務局からお手元の資料3と資料4を使いながら説明をさせていただきます。まずガイドラインを策定する趣旨でございますが、その背景を先程来から部長または田中会長からお話がありましたが、若干説明をさせていただきます。皆様方もご承知のとおり平成12年に社会福祉事業法が半世紀ぶりに改正されまして社会福祉法となりました。この社会福祉法におきましては、今後の社会福祉の基本理念の1つとして地域福祉の推進を掲げております。この地域福祉という言葉が法律用語として初めて使われたのもこの社会福祉法でございます。ただこの地域福祉につきましても、第1条で「地域における社会福祉を地域福祉という」と定義づけられているだけで国のほうもきちっとした定義は明らかにはしておりません。そのため事務局でもかなりの議論をいたしました。人それぞれ捉え方が違っているという現状でございます。

資料4の1ページは平成14年1月28日に社会保障審議会福祉部会から報告がありました「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」、サブタイトルは「一人ひとりの地域住民への訴え」。俗に国のガイドラインと申しますが、この下から7行目を見ていただきますと、「今こそ」から始まる所で、地域福祉を「共に生きるまちづくりの精神を発揮し、人々が手を携えて、生活の拠点である地域に根ざして助け合い、生活者としてそれぞれの地域で誰もがその人らしい安心で充実した生活が送れるような地域社会を基盤とした福祉」とまとめております。では、この地域福祉を誰が担うのかということですが、お手元の資料の3ページに枠囲いで第4条という所がございますが、こちらを見ていただくと、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、これはボランティアの方々等でございますが、この三者が手をとり合って福祉サービスを必要とする方も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とされております。つまり、地域住民自身もこの福祉の担い手として新たにここで明記をされております。

この地域福祉の推進をするための方策といたしまして、4ページの上のほうにありますように、第107条で市町村地域福祉計画の策定を求めております。この計画は下の米印(※)にありますように、平成15年4月から施行されることになっております。ただこの計画の策定はこの条文をご覧になっていただきますとお分りのように、義務づけとはなっておりません。策定に当たっての手続きのみが義務化されているということになっております。とは申しまして、地域福祉を推進していくためには、非常に重要な計画でございますので、市町村の方々にはできるだけ早く取り組んでいただきたいと考えております。この地域福祉計画の最大の特徴は、先程来からお話がありましたように、地域福祉推進の主体であります住民等の参加を得て策定されるということになっております。5ページを開けていただきますと一番上の丸(○)にございますように、住民等はそういった意見を述べるだけの存在ではなく、地域福祉計画策定に参加すると同時に自らが地域福祉の担い手であると認識することが重要であると述べられております。

資料4の最後、別紙1「地域福祉推進と住民参加」と書かれた図がございます。図の説明を少しいたします。白丸(○)が要支援者以外の地域住民の方々、黒丸(●)が支援を要する地域住民の方々、サービス事業者が二重丸(◎)、枠内は地域社会、点線はネットワーク、矢印はサービスや相互関係を指すということです。一番上の1段階目は支援を要する方が地域で孤立している状況。これは本当に避けるべき状態でございます。2段階目はサービスの提供を受けておりますが、バラバラで地域の見守り、支援がない状態でございます。そして3段階目になりますと、介護保険の導入等によりまして、ケアマネージャーがケアマネジメントを行って、総合的なサービスができ、地域の一部の方もボランティア等として参加できるようになつてきています。それがもう少し進みますと、4段階目になります。地域のサービス提供事業者、公的サービスだけではなくて、地域のほとんどの方がこの要支援の方々を見守り、また支援する体制ができております。ただここでは要支援者は受け身、受動態で自ら社会参加ができていない状態ござい

## 第1回地域福祉計画策定ガイドライン研究会議事録

ます。一番望ましい状態は最後の5段階目で、サービスを受けるだけではなく、要支援者は地域の他の住民と一緒に社会の構成員として、社会に参画して自立、自己実現を図る。こういったノーマライゼーションの地域社会がこの地域福祉推進の大きな目標でございます。

少し前置きが長くなりましたが、策定の趣旨につきまして、資料3によって説明をさせていただきます。先程来のお話と繰り返しになるかもしれませんが、この地域福祉計画は市町村が策定する行政計画ではありますが、作成に当たっては住民その他の者、この「その他の者」と言いますのは、先程申しました社会福祉法人を経営する者、ボランティアなど社会活動をされる方、そういった方々の参画を得て策定することとなっております。また地域福祉計画に基づきまして地域福祉を推進していくためには住民その他の者の主体的な参画が欠かせません。こうした地域福祉に関する基本的な考え方は国から先程のガイドラインのように示されたところでございますが、住民その他の者の主体的な参画を得て、地域福祉を推進していくためには本県の実情を踏まえたガイドラインを市町村、また地域住民の方々に提供し、当事者間の議論の素材として活用していただくことで、それぞれの地域の実情に即した持続可能な地域福祉計画の策定とその推進を図るということで、委員の皆様方にはこれから検討していただきたいと思っております。以上、策定の趣旨を簡単にご説明させていただきました。

続きまして、地域福祉計画策定ガイドライン作成についての検討テーマに移りたいと思います。地域福祉計画は行政計画でございますが、住民等の参画を得て策定するものでございますし、策定した後も住民の方々に計画の実行を担っていただくという性格のものでございますので、こうした計画づくりに参加していただく方の参考となりますように本県の実情を踏まえたテーマを資料3にまとめております。

それではテーマについて簡単にご説明をさせていただきたいと思っております。まず(ア)高知県における地域福祉推進の必要性でございます。国のガイドラインでは資料4の1ページ目の初めに、地域福祉推進の背景と必要性ということで、全国的な状況が述べられております。(ア)の地域福祉推進の必要性については、高知県の実情を踏まえたご議論をさせていただきたいと思っております。次に(イ)高知県における地域福祉推進上の課題と対応上の視点でございます。①弱体化したコミュニティの再建でございますが、こちらは中山間のほうでしたら、昔は3世代同居でありますとか、おかずをつくれれば近所にお配りする。また農作業でしたら「結い(ゆい)」と言われるように共同作業がございましたが、現在ではご承知のように高齢化が進みまして、また核家族化も進んでまいりまして、そういった状況がだんだん失われている状況でございます。市街地におきましても、昔は町内会の集まりとかが非常に活発で声掛けなどもございましたが、今は人口の流入でアパート、マンションが多くなりまして、町の中でも孤独の状態の方々がいらっしゃる。そういった状態のコミュニティを再建するにはどうしたらいいのかということについて、ご議論していただければと思っております。②の地域リーダーの発掘と育成でございますが、こちらのほうはこのコミュニティの再建をしていただくためには、世話役が必要になってまいります。ですから、そういったリーダーの発掘、また育成、そういった方法についてご議論をしていただきたいと思っております。また③のほうですが、NPO、ボランティアの地域での育成及び支援。これはやはりリーダーだけでは地域全体を支えるのは困難でございますので、やはりリーダーと一緒に要支援者を支える、体制、人材づくりが必要ではないかと思っておりますのでそういったボランティアの育成及び支援についての方策をご議論していただこうと思っております。④の持続可能な地域福祉の推進でございます。これはこういった打ち上げ花火的に1回集まってそれで解散ということではなくて、ずっと継続していただく地域福祉にさせていただきたいということで、1番目は参加への動機付けとその継続。地域福祉を推進しようということで、住民の方々を集めようと思ってもなかなか難しいと思っております。ですから、住民の方々がどのようにこれから地域福祉をするか。その前提となる集まり、動機付け、仕組みと申しますか、そういったものを考えていただきたいと思っております。それから2点目としまして、活動経費の確保。やはり地域福祉活動をするにいたしましても多少の経費はかかります。そういったものを確保していただく。それも楽しみながらといいますか、一緒に集まったときにカゴを編んだりとか、地場産品の開発といったことも視野に入れながらコミュニティビジネスと申しますが、そういったものもここでは考えていただきたいと思っております。それから3点目にその他がございますが、これはこの持続可能な地域福祉の推進のために私どもではこの1点、2点しかまだ考えられなかったわけでございますが、何かここで、必要なものについてのその他としてありましたら委員の皆様方に挙げていただいて検討していただきたいと思っております。⑤地域福祉を進めていく単位。これは地域で支え合っていくための単位でございますが、当然中山間と都市部では違ってくると思っておりますが、集落単位、小学校区単位、中学校区単位。どんな所がいいのか。それぞれどんなメリットとデメリットがあるのか。そういったことを含めて検討していただきたいと思っております。それから⑥の一人ひとりの個人の尊厳を尊重した地域福祉の推進。これはやはり支え合って、地域福祉を推進していくためには、人権の尊重は欠かせないと思っております。ここではそういった人権や支援を受けている方々の社会参加といったところについてご議論いただきたいと思っております。⑦のその他につきましては、この(イ)高知県における地域福祉推進上の課題と対応上の視点。これにつきまして、まだほかの項目があるのではないかと申しますら、ここで挙げていただいて、ご議論していただきたいと思っております。

それから(ウ)法定又は国の指針以外の事項で計画に盛り込むべき事項。こちらのほうは資料4の4ページの107条。法定と申しますのはこの107条に1、2、3と下にありますが、読み上げますと、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点目が、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点目として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。この3点は地域福祉として必ず盛り込んでいただくというふうに法定されております。そのほかに、高知県といたしまして、市町村の地域福祉計画にこれは事務局としては盛り込んでいただきたいという項目で、私どもは①の地域福祉推進に当たっての関係者の果たすべき役割。地域住民でありますとか、社会福祉活動を行う者、その他、施設経営者、市町村の社会福祉協議会、行政。そういった所については、やはり盛り込んでいただいたほうがいいのではないかと申しましてここに挙げております。「その

## 第1回地域福祉計画策定ガイドライン研究会議事録

他」につきましてもその他いろいろとあろうかと思いますが、ここで盛り込むべき事項として必要であるようにことが出てきましたら、ここでまたご議論をいただきたいと思います。それから(エ)地域福祉計画策定上の技術的課題。これは地域での生活課題を明らかにする方法。これは実際に市町村が計画をつくる段階に必要な技術的課題でございますが、この地域での生活課題を明らかにする方法につきましては、簡単なのはアンケートで、生活課題を明らかにする方法もございますし、住民座談会ですとか、交流会とかいろいろな手法があろうかと思いますが。そういった明らかにする方法をいろいろと出していただきたいと思います。②は住民参加の方法。これも先程の上のほうと若干重なってくると思いますが、計画づくりに住民の方々が本当に参加しているという、自分たちの計画として実感を持って参加できる。そういった方法。ただ義務的に集まってそれで終わるということではなくて、本当に実感できる方法。そういった方法をいろいろとお考えいただきたい、出し合っていたいただきたいと思っております。

2つ目は田中会長もおっしゃっておられましたが、計画をつくるだけではなくて、計画策定に住民が支え合いの実行の主体となることのできる住民参加ということで、自分たちがこの計画を実行していくんだと、そういったところに参加する方法、そういったものもお考えいただきたいと思います。③保健・医療と他分野との連携、この地域福祉計画というのは福祉という言葉が使われておりますが、やはり地域福祉活動を活性化させるためには、保健医療その他、いろいろな他分野との連携が欠かせないというふうに思います。特にいろいろな計画もございますので、そういった所との連携を視野に入れながらご検討をしていただければと思っております。④その他につきましては、上のほうと同じようにここで議論をしていただく項目が出てまいりましたら、ここで議論をしていただきたいと思っております。

それからピンクの冊子が入っていると思いますが、こちらは平成13年から昨年3月にかけて、高知県社会福祉協議会がこのように高知県の地域福祉のあり方について研究成果をまとめたものでございますので、また今後の研究会を進めていく上での参考としていただきたいと思ひまして、今日は資料をお配りいたしました。

### ◆討議

#### ○田中会長

支援を要する人は特別な存在ではなくて、地域の中に溶け込みながら、その人らしい生き方ができるといったことを実現していくことが非常に重要ではないかと個人的に感じました。各都道府県でこのようにガイドラインを考えるわけですが、特にここでは高知県の特徴を踏まえたガイドラインを出してはどうかということです。地域福祉計画の性格、あるいは中身についてはこれから議論していくのですが、その出発点として今の枠組みに関するお話ですとか、何かご質問・ご意見ございませんでしょうか。自由に対等に議論していこうと思います。

それでは特にないようでしたら、最後のご説明にありました資料3のガイドラインについての検討テーマに則して研究会の議論を進めていくということにしたいと思ひます。その中で(イ)(ウ)(エ)、それぞれについて「その他」がございます。今はその他以外でこういうことが考えられるのではないかとということを事務局に出していただきましたが、現時点でこういった項目が必要ではないかということがございましたら、盛り込むもの、あるいは独立した項目として何かございますか。もちろんこの構成につきましても率直なご意見をいただけたらと思ひます。

(イ)の④持続可能な地域福祉の推進ということで、「1 参加の動機付けと継続」「2 活動経費の確保」「3 その他」がありますが、その地域福祉を持続的なものにしていくためのポイントとなる住民の参加の動機付け、あるいは活動経費ということもございますが、それ以外にいかがでしょうか。高齢者、障害者、児童ということで、それぞれ日ごろ第一線で活躍されているわけで、思いは違う部分があるかと思ひますが。

#### ○坂東委員

われわれが考えたのは、福祉活動を行っていくときに、やはりそれが単発で終わってはいけない。ずっと持続可能なものにしていくために何の要素が要るのかです。そうすると、1番目としては動機付けなり意欲なりを持たせて続けていくということ。あと1つは活動経費を要素としてわれわれは考えました。そういった考え方必要なものとして、あと何があればいいのかというふうにご考えていただけたらと思ひます。

#### ○瀬戸委員

私は縦割りではなく横との連携をお願いしたいと思います。やはり子どもを救いたいと思うときも私だけの力ではどうしようもない場合には、それにふさわしい所を紹介する場合があります。また人権的なものもありますし、生活保護とかそういう生活一般を支える場合の相談を受けたりすることもありますので、広い範囲で助け合いができると思ひます。また地域におきましても地域住民がその市町村でいろいろな役をこなしている方がおいでと思ひますが、そういう横とのかかわりも持って行って、問題を解決していきたいと思ひます。当てはまるかどうか分かりませんが、以上です。

#### ○田中会長

重要なお指摘ではないかと思ひます。地域福祉計画ということで、地域全体を視野に入れているということですが、これまでは高齢者なら高齢者で一生懸命やられて、児童福祉分野で活動されている方、障害者の方は障害者ということがありましたが、これまでは横のつながりが弱いのではないかとご指摘です。それを全体的に継続させていくためには、連携をどう組み立てていくのかということが1つのポイントになるのではないかとご指摘でしたがどうでしょうか。その他の項目として、あるいは独立させてということも考えられますが、今の瀬戸委員のご意見に関して何

かございますか。

## ○松本委員

この④で困ってある所の中の「その他」ということで話が進んでいます、(イ)に独立してという考え方でいけば、健康福祉課という単位を飛び越したところでやっていけないいけないと思います。例えば①の弱体化したコミュニティでは、郡部などで過疎化が進んでいるということは働く場所がないから過疎化が進むのであって、そうなってくるとやはり経済、産業という分野の省庁が顔をことう場に出してこないといけないと思います。福祉の分野だけで考えてもらちがあかないのではないかと思いますので、いつもではなくても何回かに1回は顔を出してもらおうというようなたちで1つの項目として取り上げるべきではないかと思えます。

## ○田中会長

今の松本委員のご意見も重要で、基本的に広い意味での連携を考えていくと。そして連携が十分ではなかったのが、高知県においても1つの課題ではないか。それであればやはり独立した項目で考える。しかもこの場合の連携は、例えば福祉活動に従事されている者、あるいは事業者の連携もあれば、住民レベルでのそれぞれのボランティア活動での児童でやっている人もあれば、障害者、高齢者。あるいは行政や専門機関も福祉の町づくりと言った場合、福祉分野の部署だけではなくて、いろいろな意味で総合的な協力が必要ではないかということで、行政や専門機関や従事者やいろいろな住民とか、いろいろな側面での連携を総合的に図っていく。あるいはそれが図れていないということをも1つの課題としてみんなで議論していく。さらに深めていくということで、独立の項目として(イ)の中で①、②、③、④などの中で、それと同じ扱いで「連携」のことを同列の項目として掲げてよろしいでしょうか。(賛成多数)

## ○田中会長

④の3につきましてはどうでしょうか。これは間違っていたら率直にご指摘いただきたいのですが、「持続性」と言った場合、やはり拠点、あるいは手段ということが1つのポイントになるのではないかと私自身はこれまでいろいろな地域を見せていただいていると思います。もちろん住民の方が主体的な動機付けを持つこと、あるいはそれなりの財源を自分たちで作出すといったことも重要ですが、日常的に集まって何かをやるという場、拠点、あるいはネットワーク的な手段が重要です。もちろん拠点と言った場合、公民館や集会所、宅老所など市町村によっていろいろあるわけで、それを一律にこうあるべきだとくるという意味ではありません。地域福祉を持続可能に積極的にやっているなという所は、やはりそれなりのネットワークという手段を持っていたりするわけです。だからできたらよりどころになるような拠点とか手段として、こういったことが考えられるのではないかと思えます。あるいは十分そういったものがないということが逆に言えば課題としてあるのではないか。地域によってはそういったものをきちんと持っている所はかなり強力な推進力を発揮されているのではないかと私個人は思う次第であります。

## ○平野委員

田中委員が言われたように地域でそういう場がある所とない所。そういうところを課題として出していてもいいかなと思いました。

## ○田中会長

賛成意見をいただいたのですが、その他の中身の考えるべき1つとして入れさせていただくということでよろしいでしょうか。そうしましたら、④の3につきましては、ほかにないでしょうか。なお今後出てきましたら、随時追加いたします。これを固定的に考えていただく必要はありません。それから全体として課題と対応上の視点ということで、⑦の「その他」につきましてはどうでしょうか。先程の瀬戸委員の発案は、まさにそれにかかわるものを出していただいて、それをその他とせずに独立して掲げるということですが、高知県の課題のポイントになることです。

## ○坂東委員

①と②は、地域福祉を進めるための必要条件といったのは何なのかと考えたら広がらないですか。つまりコミュニティがないとなかなか地域福祉を進める上での話のもとから始まらないのではないかということが1つ。それから②は、それを引っ張っていく者がいないと地域福祉は推進できないだろうと思えます。ここまでは考えたのですが、あと、地域福祉として、最低限どうしても必要な要素は何なのか。そこまではわれわれもまだ考えが至っていません。

## ○松本委員

私はこれを最初見たときに思ったのが、「丸イチ(①)の前に丸ゼロがあるのではないか」と思いました。先程の発言でもあったのですが、コミュニティよりもまだ小さい単位で家庭があると思えます。コミュニティがなくなっているというのは家庭がなくなっているということであって、家はあってもそこに暮らしている人はバラバラで、家庭というものがほとんど存在していないと思えます。だから家庭づくりということになってくると、これは福祉だけの範囲ではなくて、やはり教育も医療も入ってくると思えますので、そういう意味でネットワークを組まなくてはいけないのではないかと先程の発言になりました。家庭というものをもう一度見てみる必要性もあるのではないかと思えますので、私は、項目を挙げるべきではないかと思えます。

# 第1回地域福祉計画策定ガイドライン研究会議事録

## ○田中会長

コミュニティの弱体化の前に、もっと個別の単位で家庭を取り上げるべきではないかというご指摘ですがどうでしょうか。家庭のさまざまな機能が弱ってきている、あるいは家庭の内部のいろいろな問題が発生しているということで、児童であれば児童虐待、高齢者であれば介護が困難な状況があります。そうしましたら独立したものとして取り上げるという方向で項目を立ち上げさせていただきたいと思います。そのほか、現時点で何かご意見ございますか。

## ○新宮副会長

この地域福祉計画も地域住民がお互い支えあって、互助、共助という面ばかり出ていますが、今これだけ犯罪の多い中で地域住民が全部を心をわってプライバシー、人権、そういう問題がいっぱいある中でできるのかなと思います。そういう戦前の古き良き日本のお互いが支え合い、隣近所も鍵なしで生活できる時代にはもう戻れないのではないかと思います。

そういう中で見たら福祉計画の中で、例えば横のネットワークの中に防犯、身を守るということの重要性が入ってこないと無理なのではないかと思います。高知市仁井田の殺人事件がありました、あれも隣近所の方です。お互いその家の生活レベルを知っているから、あそこの家はお金があるのではないかというかたちの犯罪になっています。私は福祉の分野にいてみんなを信じてやっていたんですけど、そういう問題が起きてきているのも事実です。

## ○田中会長

非常に貴重なご意見だと思います。ポジティブな面だけではなく、犯罪あるいはリスクに対してどういう対応が必要なのかということも考えていく必要があるのではないかと、あるいはそういったものが十分機能していない中でいろいろな事件が起こっているのではないかと、位置付けとしては、そういった広い意味での連携の中に、防犯というものを含めるということでもよろしいでしょうか。皆さんどうでしょうか。(イ)に関しましては、現時点ではだいたい以上のところでよろしいでしょうか。

実は、私自身は今の副会長さんの意見と少しダブる部分で、もう一つどうかと思っているところがあります。1から6まで主に自助といいますか、住民自身の活動ということですが、この地域福祉計画は包括的な計画で、これまでの児童育成計画、障害者計画、あるいは介護保険事業計画などを組み込んだものであるわけです。そうすると自助だけではなくて、公助、共助、行政あるいは事業者も含めた地域福祉計画のあり方を考える必要があります。例えば先程のお話にありました施設の中での問題というのは、地域の中の住民の活動だけでは抜け落ちてしまうわけです。先程の三本柱で事業者の福祉事業の健全な発達ということもあります。あるいは福祉サービスの利用の推進するということもあります。そういった場合、メインはもちろん住民が主体的に活動することについて、のための課題は何かあるかということをするわけですが、そういった事業者とか行政も含めた公助、共助といった課題も考えるべきではないかと思えます。これは個人的な意見です。どうでしょうか。

## ○堀川委員

今の田中委員の議論で、公助と共助をどのように分けておられるのか分からないのですが。

## ○田中会長

私の理解では共助はどちらかという事業者、あるいは行政、住民が、協力しあって作り出すという部分で、例えば介護保険事業などについて、事業者、行政、住民が協力しあう。公助というのは、特に行政が強くて、例えば市町村全体の施策をどうするのか。ほかの市町村との連携をどうするのか。広域的なものです。共助は市町村の中でも住んでいる地域の中で、必要なサービスをきちんと受けていくために事業者や行政、住民が協力しあって必要なサービスをまかなう、自給的なエリアでの支え合い活動みたいなものを意味しています。自助は住民自身がより積極的に、より主体的にボランティアとか隣近所の助け合いといったかたちで、行政や事業者というよりはもっと日常的できめ細かな住民参加的な福祉活動を意味します。

## ○堀川委員

分かりました。私とは共助の幅がずれていたみたいです。私はもう少し自助のほうを狭くとっていました。この項目はかなり共助の部分が含まれているのではないかと思ったということと、もう一つは活動経費の確保等で公助の部分が当然出てくるのでおっしゃられた3計画は3計画として、当然予算がつくことにはなりますが、地域福祉計画はやはり住民が主体となってやるのを行政がいかにサポートするかということが重要なのではないかと。

## ○田中会長

おっしゃるとおりでそれが最大のポイントで、そこに一番力点を置かなくてはいけないわけです。ただ、その中には住民自身の主体的な活動の部分だけに収まてはいけない。それまでの計画を視野に入れた包括的な計画であると思います。ですからメインではなくて、「その他」でもかまわないのです。例えば高知県内における法人の活動の状況などを踏まえた課題というのが、「その他」ではないかと思えます。例えば健全な発達ということでは国では事業者の参入ということも考えられていますが、高知県では、特に町村部ではそんなことはないわけです。その中で健全な事業者の参入ということも、やはり地域福祉計画に盛り込まなければいけないと掲げられているわけです。そういったことを考えると住民自身の主体活動の①から⑥までが重要なわけですが、その他についても一応視野に入れておかなければ

## 第1回地域福祉計画策定ガイドライン研究会議事録

ばいけないのではないかと思います。「その他」でそういうことも検討してはどうでしょうか。またその中で、皆さんのほうで「そこまでしなくても」ということであれば、全体で議論して終わりにしたいと思います。

(ウ)法定又は国の指針以外の事項で計画で盛り込むべき事項ということで、特に役割ということ。地域住民社会福祉活動を行う者、施設を運営する者、社協、行政、その他がどういった役割を果たすべきなのか。地域全体を考えていく場合、高知県の特徴を踏まえてこういったことが考えられるのではないかとこの研究会で考えます。「その他」として国の指針以外の事項で盛り込むべき事項。つまり国の指針と言いますのは、三本柱として、福祉サービスの利用の推進、それから福祉事業の健全な発達、それから住民参加の推進を基本にしております。それぞれについて一定の説明書きが国から文書として出されております。ここではそれ以外の部分で盛り込むべき事項ということとして①のみが掲げられておりますが、それ以外に「その他」としてございますか。これも審議の過程で出てきたら、またその他、あるいは独立した項目として挙げていくということで現時点ではないということでもいいですか。

また私の個人的意見で申し訳ないのですが、法定、または国の指針以外の計画に盛り込むべき事項ということで、高知県の特性を踏まえて、例えば①のようなことをガイドラインとして挙げる。これはいいのですが、法定、または国の指針そのものに関する部分について、高知県のガイドラインとして出さなくてもいいのだろうかということです。会長役でありながらこんなことを言って申し訳ないのですが、つまり、例えば福祉サービスの利用をどのように推進していくのか。その場合、高知県でも例えば権利擁護、成年後見とか、苦情相談とか状況、課題というものがあるわけです。あるいは福祉事業の健全な発達といった場合でも、出てきた参入の問題とか、需要と供給の関係とかできたものでいろいろなことがあるかと思えます。それからもちろん住民参加の促進はあるかと思えますが、つまりその三本柱は各市町村が絶対につくる以上は盛り込まないと地域福祉計画として認められないわけです。そういった場合に、「国でガイドラインが出ているから高知県ではその他の部分だけでいい」としてしまおうのか。つまり、「三本柱に関しては基本的なことは国のガイドラインを各市町村では見てください、県としては県のガイドラインでは何も示しませんよ」ということでもいいのかどうかです。つまり国としては必須項目として考えていることについて、高知県としてはその3項目を考える場合に、こういったことに気をつけたいのではないかと、あるいはこういったことが重要ではないかということで、何らかのかたちでその核心部分についてガイドラインの中で触れる必要があるのではないかと私は思うわけなのです。

というのは、各市町村がつくる場合、その3項目は絶対に入れようとして考えます。そのときに県のガイドラインからは何も示されていない。それは国のそういったものを見てくださいというだけではちょっと弱いのではないかと思います。もちろん高知の特殊事情に着目した独自の部分というのはこのガイドライン研究会で出せばいいと思いますが、そういった基本項目についても各市町村がつくる場合、高知県の特性を踏まえながらこういった点に気をつけたいのではないかと、やはり一定打ち出さないといけないと思います。主要三本柱についてあまり触れないというのはちょっと弱いのではないかと私は思っていますがどうでしょうか。県の方からのご意見でもかまいません。

### ○坂東委員

われわれは「法定で決まっているから当然つくるべきだろう、ガイドラインでわざわざ言わなくても市町村がやるだろう」と考えていました。言われてみれば市町村に対しても、特に2番の事業の健全な発達ということは市町村ではなかなか取り組みにくいことだろうと思しますので、そういうときにこれは県の支援計画ともかかわってくるかもしれませんが、一定ガイドラインでお示しできればきちんとできるかなという気がします。

### ○中平委員

今、田中会長からご提案いただいたことに賛成します。やはりこの流れを見ていきますと、(イ)の所で高知県における推進上の課題とか、対応上の視点というところを突き詰めていくと、どうしても三本柱にかかわる部分もいっぱい拳がってくるのではないかとこの気がします。逆に、田中会長がご心配されているように独自の部分しか抜かないということになると、この辺りの議論も飛んでしまうような気がいたしますので、提案に賛成したいと思います。

### ○田中会長

そうしましたら、今賛成していただいたということで、法定または国の指針以外の事項で盛り込むべき事項についてはもちろん検討するにしても、それとは別に国の指針にかかわる部分について、各市町村がそれを盛り込む場合、どうしたらいいのだろうかということ。

### ○堀川委員

気がつくのが遅くなって申し訳ありません。(ア)の部分は必要性ということで、(イ)の部分が課題と視点ですね。課題と視点に基づいて各市町村がそれぞれ計画を考える。特に技術的な課題についてはこういう考えがというのがいいかなと思うのですが、その部分の役割ですね。ガイドラインの中で、例えばこういうものも追加したらいいのではないかとこの項目的に①が出てくるのなら分かるのですが、このもとの3つまで含めてどこまでこれを書くべきかということもあるのではないかと思います。計画自体は本来市町村がそれぞれ考えなくてはいけないことですよ。それについて項目的に「これを入れなくてはならない」ということまで盛り込むのか。それともやはり「こういう視点もある、課題がありますよ」ということでとどめるのかというのはガイドラインの性格にもかかわると思うのですが、

### ○田中会長

おっしゃられることも分かるのですが、高知県における課題と対応上の視点ということで、基本的に市町村だということ

## 第1回地域福祉計画策定ガイドライン研究会議事録

ともそれも一定、私も理解しております。ただガイドラインといっても決して拘束するという意味ではなくて、各市町村が地域福祉計画をつくるに当たって、一定の参考、あるいはヒントになるようなことをガイドラインに盛り込まなければいけないと思うのです。具体的なことはもちろん各市町村がきちんと出さないといけないと思います。ただ高知県全体として特に重要な三本柱についてその課題と対応ということを踏まえて、こういったことを考えられるのではないかと、あるいはこういったつくり方があるのではないかとヒントになるようなことを集約的に出しておくといいいのではないかと思います。具体的に市町村がそれぞれつくるとい段階になりますと、やはり基本的な項目として絶対に入れなければならない項目はもちろん各地域で住民自身が調査してやっていくわけですが、その場合、高知県の場合イメージとしてこういったことが考えられるのかというのはガイドラインとして示しておくべきではないかと考えています。

### ○和田委員

中平さんが言われました(イ)の「高知県における地域福祉の推進上の課題と対応上の視点」に①から⑦まであって追加もあったわけですが、この部分につきましては今まで言われておる3つの柱の中へ入る部分は関連性があるのではないかとと思われるわけです。先程、中平さんからの発言もあったわけですがどうでしょうか。三本柱を考える中で、これは高知県特有というかたちの中で整理をしていったらと思っております。

### ○田中会長

住民参加の促進という所では、当然(イ)が中心で、①から⑥まで出てきますが、福祉事業の健全な発達とか、福祉サービスの適切な利用の推進は例えばサービス評価とか苦情相談、あるいは権利擁護というこういったものも含まれて来るわけです。これが(イ)の中に本当に入りきるのかなど私は思っております。今の和田委員のご発言を生かすとすれば、そういった3項目について考えていく場合、住民参加の促進という部分はガイドラインで出された課題が役立つと思っておりますが、ほかの2つの柱についても全体として(イ)、あるいは(ウ)その他で法定部分についてもというかたちで、なんらかの手がかりになる情報をこの研究会から提供する。つまり市町村から見てこの3項目について、何かあまりはっきり書かれていないのではないかと考えると、ではどうやってつくったらいいのかと戸惑いが生じることを私は恐れているわけです。だから何らかのかたちでその三本柱を視野に入れていただかなければならない。それを高知県の特性と踏まえて考えていただくということで、(イ)あるいは(ウ)のその他などで、その三本柱ということについても高知県の特性を踏まえたこういった重要な点を出すということによろしいでしょうか。そういったことも念頭に、ほかの2つの項目についても念頭に置いたものを(イ)あるいは(ウ)のその他で出していくということによろしいでしょうか。

### ○浜永委員

市町村がこのガイドラインを示されたときに、立てても立てなくてもいいというよりは、やはりこのガイドラインが示されたから立てなくてはならないくらいの気持ちになってもらえるようなガイドラインを示さないといけないのではないかと思います。市町村なりに「それはうちの村ではどう」とかという話になってくるとは思いますが、ある程度このガイドラインの中で三本柱を立てていく中でやはり議論はしていけないと、何かあいまいな感じだと本当に計画を立ててくれるかなという感じがします。基本的な部分はやはりきちっと私はやってもらいたいと思います。

### ○田中会長

そうしましたら、順序としましては、高知県の全体的な地域福祉推進上の課題をまず押さえて、次に計画を立てていこうと言った場合に、その三本柱として国の指針にかかわる部分、指針にかかわらない部分、それぞれについて、この研究会でも高知県の特徴を踏まえた一定の目安になるようなものをつくっていくということによろしいでしょうか。要するに、(ウ)の指針以外というふうに最初から国の指針部分を取り除いてしまうのではなくて、指針部分も指針以外の部分も同列に掲げる。それを各市町村が今、浜永委員さんがおっしゃったように考えていく上で、3つの項目に関してもこういったことが必要だと。特に住民の参加の促進以外の2つに関しても、ここの研究会で一定の指針を出すというのでよろしいでしょうか。そうしましたら一応こういう枠組みで進めさせていただきます。また何かありましたら、それは臨機応変にやっていきたいと思っております。

それから最後。(エ)のその他として。技術的課題ということになります。住民参加の方法、それから保健、医療等他分野との連携。今まで福祉ということを言っておりましたが、実はこの地域福祉計画というのは、福祉の分野の中だけの連携ではなくて保健、医療との連携。保健、医療、福祉を全部視野に入れた福祉、そういう広い意味での福祉のまちづくりということになっております。特に事務局で出していた中では地域での生活課題を明らかにする方法と、住民参加の方法が技術的な課題です。つまり住民自身が具体的に計画に参加していく場合に、どのように参加していったらいいのか。先程、事務局から例示がありました。これについてももちろん市町村それぞれが具体的に考えるわけですが、それ以外の「その他」として、技術的課題がありますでしょうか。

私の個人的意見で申し訳ないですが、住民参加の方法は大事です。これはまさに目玉になることですが、行政の内外的な計画策定体制をどういうふうにするのか。技術的な課題になると思っておりますが、それを「その他」として、もちろん具体的には市町村が決定していきますが、例えば策定体制ということ、住民が参加してやっていくのは分かるけれども、地域全体で、例えば先程の行政内部ということとの連携と多少ダブる部分がありますが、行政でも福祉関係の部署だけがやるのではなくて、行政内部でもどうやるのか。行政の外と行政内部、住民が対等に策定体制をつくっていく場合、こういったイメージが考えられるのか。こういったことも「その他」として、やはり入れておいたほうがいいのではないかと思います。特に各市町村の担当の方にとってはそこら辺が気になる場所ではないかと思います。それか



## 第1回地域福祉計画策定ガイドライン研究会議事録

らほかの計画との関係です。児童育成計画、いわゆる地方版エンゼルプランとか、障害者計画とかありますが、これはつくってないという所もあれば、地域によって3計画が全部そろっている所もあるわけです。介護保険、障害者、児童。介護保険はすべての市町村にありますけれども、そういった計画との兼ね合いというのをどういうふうに考えて地域福祉計画を位置付けていけばいいのか。あるいは、そういったこれまでの計画がない所はどういうふうに考えればいいのか。そういった場合の方法についても「その他」に盛り込んだらと思います。

もう1つは私自身は非常に重要だと考えているのは、決してこの難しい文章を並べてこれがガイドラインというのだけではなくて、これはまさに県レベルの役割だと思いますが、地域福祉計画で先進的にある程度取り組んでいる先進事例を、具体的な情報として提供する。要するに抽象的にこういったものを並べていだけ、高知県では「こういったことを気をつけてくださいよ」ということだけではなくて、「実際にもうつくっているんだ。あるいはそういったことを進めているんだ。ああ、こういうふうにやっているのか」という具体的な事例情報というものはやはりいざ市町村がつくる場合に非常に重要な情報です。具体的なイメージとして頭に入ってきてやすいのではないかと考えております。そういった事例をぜひ「その他」に盛り込んでいただけたらどうかと思います。

あとは非常に技術的な話になるわけですが、1つには今後の進め方ということで、これを具体的にどういうふうに進めていかにつきまして、前段として(ア)があるわけです。なぜ地域福祉推進が必要なのかということについて、「高知県における地域福祉の推進の必要性」という大前提的なテーマがあります。ただこれにつきましては、非常にテーマが大きい。あるいは場合によっては、ちょっと抽象的な話にもなる側面もありまして、いきなりこの大上段の議論をするよりも、おそらく皆さんが意見を出していただきやすい、(イ)辺りから始めて(ア)に戻っていくということにしたらどうかと思います。つまり(イ)(ウ)(エ)という具体的な項目をやった上で、それ全体を踏まえて「高知県における地域福祉の推進の必要性」という大きな話を全体と整合性の取れるかたちで出しておくということです。提案としましては、具体的な皆さんの意見を出してもらいやすい所から、この研究会の議論を進めていくのがいいのではないかと考えております、よろしいですか。

そうしましたら、そういうことで例えば最初の3項を考えていきたいと思っております。

### ◆資料・報告書の作成について

#### ○玉里委員

今後話し合う上での資料ですが、地域は非常に抽象的だと思いますが、具体的な資料。高知県のであったり、こういった事例があるのだというものをわれわれが持ってくるなり、県がご用意してくれるなり、何らかのものがないと議論ができないのではないかと考えておりますが、その辺はどういうふうに準備していただけるのでしょうか。

#### ○田中会長

この研究会につきましては基本的にはほとんどたたき台はないと考えてください。われわれ自身が、要するに事務局のたたき台があって承認するというようないわゆる審議会形式ではなくて、研究会ですからみんなで意見を出し合っ、それで文書を練り上げていくということを基本と考えていただけたらいいと思います。ただ私が玉里委員と意見が共通するのは、特に高知県における地域福祉推進上の課題、例えば核家族化が進んでいるとか地域の機能が弱っているとか、高齢者だけの世帯が増えているとか、そういったことについて、われわれから出た意見をまとめることはもちろんメインとしても、やはり客観的なデータも一定出したほうが、各市町村においても高知県全体は「こうだ、こうだ」と委員が言ってまとめることは重要ですが、それとは別に客観的なデータ資料というもの一定あったほうが高知県の姿を理解してもらいやすいのではないかと考えております。それを毎回出してくるということではなくて、少なくともそういったデータの的なものもやはりある程度、事務局のほうはかなり情報はお持ちだと思いますので、出せるものは出していただく。ただメインはやはりわれわれ自身で文章をつくり上げていくということでどうでしょうか。