

# 第1章 計画策定の背景

---

## 1 近年における地域福祉のあり方

人は、誰もが住み慣れた家庭や地域で安心していきいきと暮らしていくことを願っており、その願いを実現するため、公的な福祉サービスだけでなく、地域住民や地域の各種関係団体、ボランティアや福祉サービス事業者、地元企業や行政などが連携、協働しながら、主体的に「共に生きる、支えあいの地域」を実現するための取組を進めています。こうした取組の総体が、「地域福祉」と呼ばれるものです。

歴史的にみると、我が国においては、かつて地域生活を「地縁」や「血縁」が支え、日常生活におけるさまざまな福祉課題や生活課題（以下「地域生活課題」(※1)という。)を抱える人の困りごとに気づき、支えあう関係性が身近に存在しました。しかし、主に戦後の高度経済成長期を境に、地縁を持たない新住民が都市部へ生活の場を移し、その多くは多世代同居ではなく核家族を形成したことから、地域や家庭における支えあいの機能や役割は大きく減退することとなります。そこで、こうした機能を社会全体で担うため、全国各地で子育て支援や高齢者介護、障がい者福祉など、対象を明確化した専門的な支援が拡充してきました。こうした社会情勢の変化は、本市のような首都近郊に位置する都市で特に顕著だったとされています。

ところが、近年では住民の抱える地域生活課題が複合的であったり、家族がそれぞれに異なる課題を抱えたりしていることから、対象別に専門特化した「縦割り」支援の仕組みでは十分に対応できないという指摘がなされるようになってきました。とりわけ、この5年ほどで大きく取り上げられるようになった自殺対策や成年後見制度の利用促進、生活困窮者への支援などについては、こうした指摘が多く聞かれます。

---

※1 地域生活課題とは、社会福祉法第4条第2項に規定されているもので、住民が抱える保健・医療・福祉をはじめとする、日常生活や社会参加などに関する課題を指します。

また、団塊世代を含む多くの人々が退職し、暮らしの中心、生活の基盤としての地域の役割がますます大きくなる一方、公的なサービスだけで地域生活を支える各種の活動や福祉サービスなどをすべて担うことは非常に難しくなっています。特に 2015 年 4 月に施行された改正介護保険法では、それぞれの地域における協議体（※2）の設置が法定化され、地域共生社会の実現に向けた具体的な取組の一つとして期待されています。

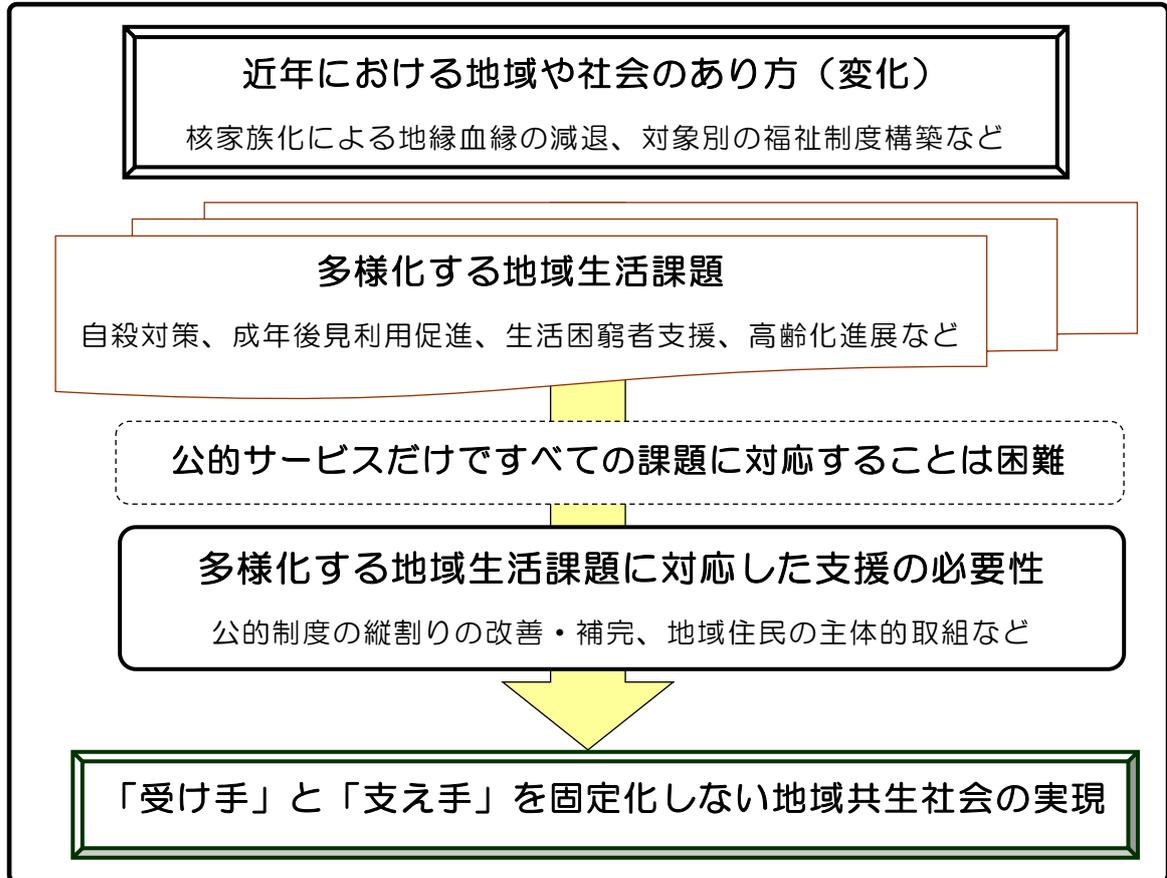
こうしたことから、地域住民がそれぞれに力を発揮して、一方的にサービスなどの「受け手」となるのではなく、自らの得意分野を活かして地域活動の「支え手」にもなっていく関わり方が重要とされています。このように、公的制度の縦割りを改善・補完するため、地域住民が世代や立場を超えてつながりを持ち、主体的に地域生活課題の解決を目指して、お互いに支えあいながら共に生きることができる社会のあり方は「地域共生社会（※3）」と呼ばれ、近年の地域福祉のあり方を示すキーワードとなっています。

---

※2 協議体とは、主に高齢者の介護予防や生活課題をテーマとして定期的な情報の共有や地域内の連携強化を図るための会議体のことです。

※3 厚生労働省の説明資料によると、少子高齢・人口減少、地域社会の脆弱化等、社会構造の変化の中で、人々が様々な生活課題を抱えながらも住み慣れた地域で自分らしく暮らしていけるよう、地域住民等が支えあい、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ことのできる社会とされます。

## 近年における地域福祉のあり方・イメージ



## 2 地域福祉を取り巻く近年のうごき

### (1) 関係法の創設・改正

第3期平塚市地域福祉計画、第2期平塚市地域福祉活動計画は2013年度に策定されましたが、この時期に前後して地域福祉を取り巻く環境は大きく変化しており、多くの法律が創設・改正されてきました。

## 創設・改正された主な法律

時期	法律名（略称）	法律の概要
2014年 4月	障害者総合支援法（改正）	従来の障害者自立支援法を改正・改称するとともに、障害の定義に「難病」を追加、グループホーム制度の見直しなど
6月	医療介護総合確保推進法（一括改正）	効率的かつ質の高い医療提供、地域包括ケアシステムの構築を目指し、介護保険法や医療法などを大規模に一括改正
2015年 4月	<b>生活困窮者自立支援法（創設）</b>	<b>生活が困窮している者を対象として、就職、住まい、家計など暮らしに関する支援を提供（市町村には計画策定を推奨）</b>
	介護保険法（改正）	新しい地域支援事業の実施、地域における介護予防を協議する「協議体」の設置など
	子ども・子育て支援法（創設）	幼稚園、保育所などの費用を「教育・保育給付」として一元化、市町村子ども・子育て支援事業計画の策定など
2016年 4月	社会福祉法（改正）	社会福祉法人の運営透明化や地域への貢献、福祉人材の確保促進など
	障害者差別解消法（創設）	障がいを理由とする差別的取り扱いの禁止、合理的配慮の提供、差別解消支援地域協議会の設置など
	<b>自殺対策基本法（改正）</b>	<b>市町村における自殺対策基本計画の義務化、都道府県と政令市への「地域自殺対策推進センター」設置など（市町村は計画策定が義務）</b>
5月	<b>成年後見制度利用促進法（創設）</b>	<b>成年後見制度利用促進にかかる国基本計画の策定や審議会の設置など（市町村は計画策定が努力義務）</b>
2018年 4月	社会福祉法（改正）	地域共生社会の実現に向けた支援体制の総合化、地域福祉計画の位置付け見直しなど（市町村は計画策定が努力義務）

この中でも、特に自殺対策基本法、成年後見制度利用促進法、生活困窮者自立支援法の各法は、「高齢者」、「障がい者」、「児童」のように制度利用者を明確化することが困難です。これらの施策は、対象者が複数分野にまたがる可能性があり、関連施策や関係機関との連携が強く求められるなど、これまでの公的福祉サービスとは異なる特徴を有しています。

## (2) 社会福祉法の改正

地域福祉を推進する際の根拠法である社会福祉法が改正され、2018年4月に施行されました。今回の改正では、地域福祉計画の位置付けを見直し、福祉の各分野において共通する事項を定める計画として、いわば地域における福祉のあり方をリードする計画であることが明確化されました。また、地域共生社会を実現するため、サービスなどの「受け手」と「支え手」の関係を固定化せず、住民が主体的に地域の福祉活動へ参加するための環境整備を地方公共団体へ求めています。

### 社会福祉法改正のポイント

#### 1 地域福祉計画の充実（第107条）

市町村が地域福祉計画を策定するように努めるとともに、各福祉分野における共通事項を定め、地域における福祉の上位計画として位置づけ

#### 2 地域福祉推進の理念を規定（第4条）

支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による①把握、②関係機関との連携等による解決が図られることを目指す

#### 3 市町村における包括的な支援体制づくり（第106条）

- 地域住民が地域福祉活動へ主体的に参加するための環境整備
- 住民に身近な地域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制
- 主に市町村のエリアにおいて、関係機関が協働して、複合化した地域生活課題を解決するための体制整備

## 3 本計画書の対象者

平塚市（以下「本市」という。）が策定してきた地域福祉計画では、これまで一貫して地域福祉の対象者を「すべての人々」としており、本計画書でもこの考え方を継承します。

一般的に、支援を必要とする人は、自分だけで解決できない地域生活課題を抱えており、さらに近年は世帯単位で複合的な課題を有しているケースも

あることから、多くの支援を必要としている人がいます。しかし、そうした状態にあっても、その人の持つ力を発揮することで地域福祉活動へ参加することは十分に可能であり、そうした関わりが難しい重度障がい等の人についても、地域の中でその人らしく暮らすことができる地域づくりを促す存在となります。こうしたことは、すべての人が対等な立場で地域福祉活動へ参加することを意味します。

また、協働の観点からは、個人だけでなく地域内の各種関係団体、ボランティア（個人・グループ）や福祉サービス事業者、地元企業などが「顔の見える関係」となっていることも重要であるといえます。こうしたネットワークがあることで、個人や単一組織では解決が難しい地域生活課題を解決に結びつけられる可能性が高まるからです。地域住民はもとより、ネットワークに参加することが想定される団体等としては、自治会・町内会、民生委員児童委員協議会（以下「民児協」という。）、地区社会福祉協議会（以下「地区社協」という。）、ボランティア団体、ゆめクラブ（老人クラブ）、障がい者団体などの当事者団体、町内福祉村などの住民相互支援団体、社会福祉法人、特定非営利活動法人（NPO法人）、企業、商店会、地域の学校、市民活動団体や市民活動中間支援組織（※4）、消費生活協同組合（生協）、農業協同組合（農協）、民間福祉事業者などが挙げられます。加えて、こうしたネットワークをバックアップする公民館や高齢者よろず相談センター（地域包括支援センター（※5）、以下「よろず相談センター」という。）の存在も欠かせません。特に本市はよろず相談センターが概ね中学校区、公民館が概ね小学校区に設置されており、地域福祉活動においてもさまざまな役割を担っています。こうしたことも、本計画書の対象を「すべての人々」とした背景で

---

※4 市民活動中間支援組織とは、さまざまな市民活動を展開する団体の育成、活動に必要な資源の仲介、組織の運営支援などを行う組織を指します。

※5 地域包括支援センターとは、介護保険法に基づき設置される、高齢者の心身の健康保持や生活の安定のために必要な援助を行うことを目的に設置された総合的な相談機関のことです。高齢者よろず相談センターとは、本市における地域包括支援センターの愛称です。以後は「よろず相談センター」と表記します。

あるといえます。

#### 4 計画の位置付け

本計画書は5つの計画で構成されていますが、第3期地域福祉活動計画を除いては本市の策定する行政計画であることから、平塚市総合計画 ～ひらつか NEXT（ネクスト）～（以下「市総合計画」という。）を上位計画とする個別計画として位置付けられます。これを踏まえた各計画の位置付けは、次のとおりです。

##### （1）第4期平塚市地域福祉計画

地域福祉計画は、社会福祉法第107条に規定される法定計画であり、同法の改正に伴い、本市の福祉施策に関する基本的方向性を示すとともに、地域における福祉をリードする計画として位置付けられるものです。したがって、本計画書を構成する各計画はもちろんのこと、「平塚市高齢者福祉計画（介護保険事業計画）」や「平塚市障がい者福祉計画」、「平塚市子ども・子育て支援事業計画」といった制度対象ごとの既存計画や、「平塚市健康増進計画」をはじめとする関連計画との整合を図ります。なお、第4期地域福祉計画は55ページ以降をご覧ください。

##### 【参考】改正社会福祉法（抜粋）

###### 第107条第1項（市町村地域福祉計画）

市町村は、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。）を策定するよう努めるものとする。

一 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、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

二 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

三 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

四 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

五 略

2以下 略

## （２）第３期平塚市地域福祉活動計画

地域福祉活動計画は、平塚市社会福祉協議会（以下「市社協」という。）が策定する計画であり、第４期地域福祉計画とも連動して、地域住民の主体的な参加のもと、自主的・自発的な活動を行う地域内の各種関係団体、ボランティア（個人・グループ）や福祉サービス事業者、地元企業などが連携して地域福祉活動を具体的に進めていくための、「共助（住民活動）」の必要性をより明確にしたものです。なお、第３期地域福祉活動計画は 81 ページ以降をご覧ください。

## （３）第１期平塚市自殺対策計画

自殺対策計画は、自殺対策基本法第 13 条第 2 項に基づく法定計画であり、本市の自殺対策に関する基本的な方針を定めます。本市では、2007 年に全国で初となる自殺対策の条例である「平塚市民のこころと命を守る条例」を制定し、以後も着実に自殺対策事業（こころと命のサポート事業）へ取り組んできたところですが、これらの取組をより一層推進するため、策定するものです。なお、自殺対策計画は 97 ページ以降をご覧ください。

## （４）第１期平塚市成年後見制度利用促進計画

成年後見促進計画は、成年後見制度の利用の促進に関する法律第 14 条第 1 項に基づく法定計画であり、本市の成年後見制度利用促進に関する基本的な方針を定めます。急速な高齢化を背景として判断力に不安を抱える人も増えていることから、成年後見制度の必要性も高まってくることを踏まえ、成年後見制度の利用促進に関する取組を推進するため、策定するものです。なお、成年後見促進計画は 121 ページ以降をご覧ください。

## （５）第１期平塚市生活困窮者自立支援計画

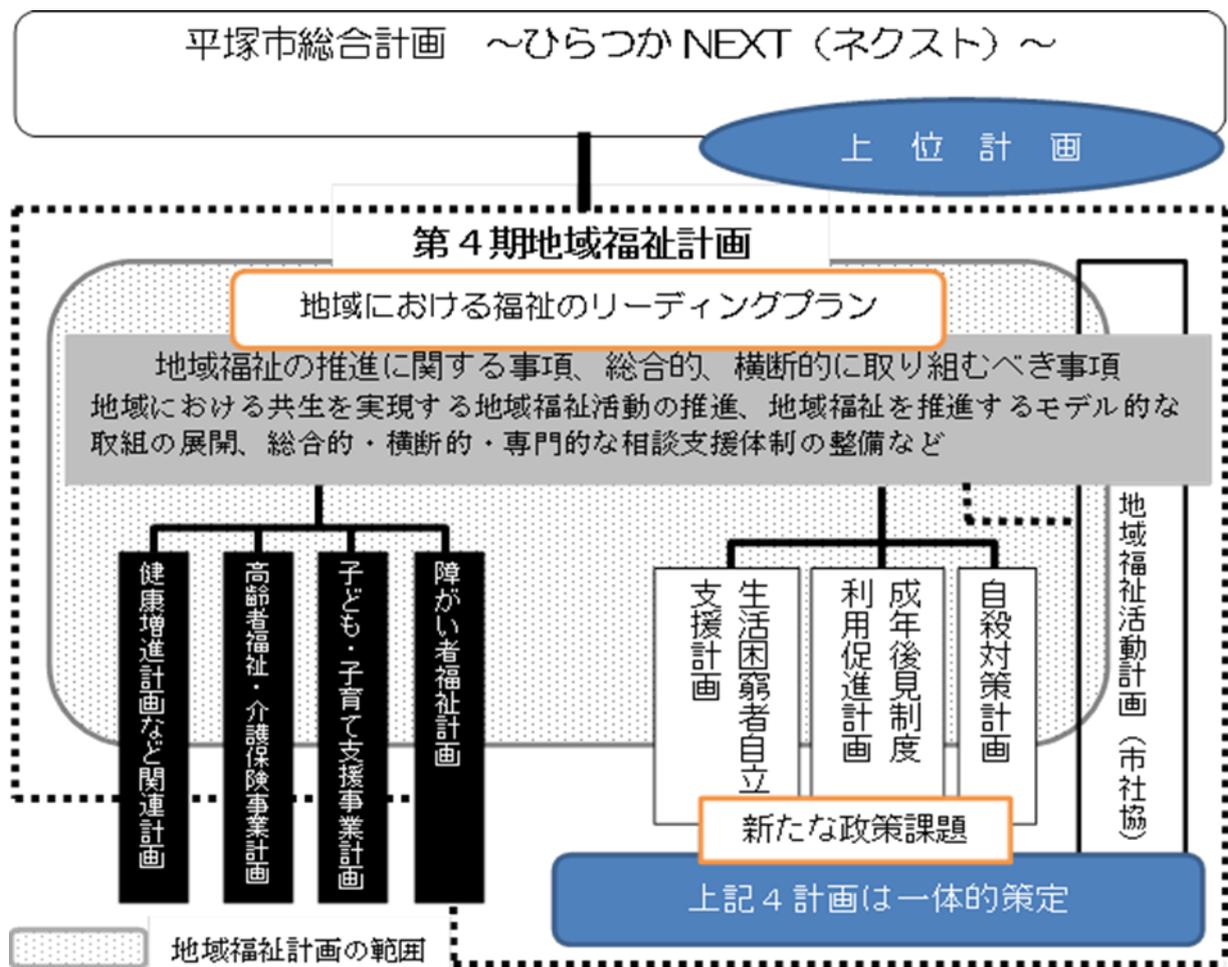
困窮者支援計画は、生活困窮者自立支援法の趣旨を踏まえて策定する計画

であり、本市における生活困窮者の自立支援に関する各種の取組に関する方向性を定めます。国からの通知により、困窮者支援法の各種事業については地域福祉計画との連動性が重要とされていることも踏まえ、第4期地域福祉計画と一体的に策定するものです。なお、困窮者支援計画は139ページ以降をご覧ください。

### (6) 各計画の関係性

ここまでに整理した各計画の位置付けと、上位計画である市総合計画との関係概念図は次のとおりです。なお、本計画書に関連する施策事業は多岐にわたるため、図中に示されていない施策分野とも連携した取組を進めることとします。

地域福祉計画と関連計画の関係概念図



この図は、地域福祉計画が市総合計画を上位計画として、市社協の策定する地域福祉活動計画と連動しつつ、地域における福祉のリーディングプランとして位置付けられていることを表しています。

### 【参考】総合計画における地域福祉関連部分の記述

平塚市総合計画 ～ひらつかNEXT（ネクスト）～（2016年度～2023年度）

※ 本計画書と特に関連の深い分野を抜粋

#### （重点課題）

- 重点課題1 「地域経済の活性化」
- 重点課題2 「子育て支援」
- 重点課題3 「超高齢社会への対応」
- 重点課題4 「安心・安全なまちづくり」

#### （重点施策）

- 重点施策Ⅰ 強みを活かしたしごとづくり
- 重点施策Ⅱ 子どもを産み育てやすい環境づくり
- 重点施策Ⅲ 高齢者がいきいきと暮らすまちづくり
- 重点施策Ⅳ 安心・安全に暮らせるまちづくり

#### （分野別施策）

1. 豊かな心と文化をはぐくむまちづくり
2. 安心して暮らせる支え合いのまちづくり
3. 自然と人が共生するまちづくり
4. 活力とにぎわいのあるまちづくり

#### （基本施策2-③）

地域福祉を充実する

#### （取組方針）

- ・ 市民の力、（地区）社会福祉協議会などの福祉活動団体の力、市の取組を束ね、地域における支え合いを重視したまちづくりを推進します。
- ・ 成年後見制度の利用支援や虐待の防止、差別の解消などを通じ、高齢者や障がい者の権利擁護を推進します。
- ・ 関係機関との連携を強化するとともに、悩みや困りごとを抱えている人に気づき、声をかけ、話を聴き、適切な支援へつなぐ「ゲートキーパー」の養成などを推進します。
- ・ 関係機関が連携し、生活保護世帯や生活困窮世帯の就労や社会参加のための支援などを行うことにより、当該世帯の経済的自立のみならず、日常生活における自立や社会生活における自立を促進します。

#### （主な事業）

- ・ 町内福祉村事業の推進
- ・ 成年後見制度の利用支援
- ・ 自殺対策の推進
- ・ 生活保護世帯・生活困窮世帯に対する支援

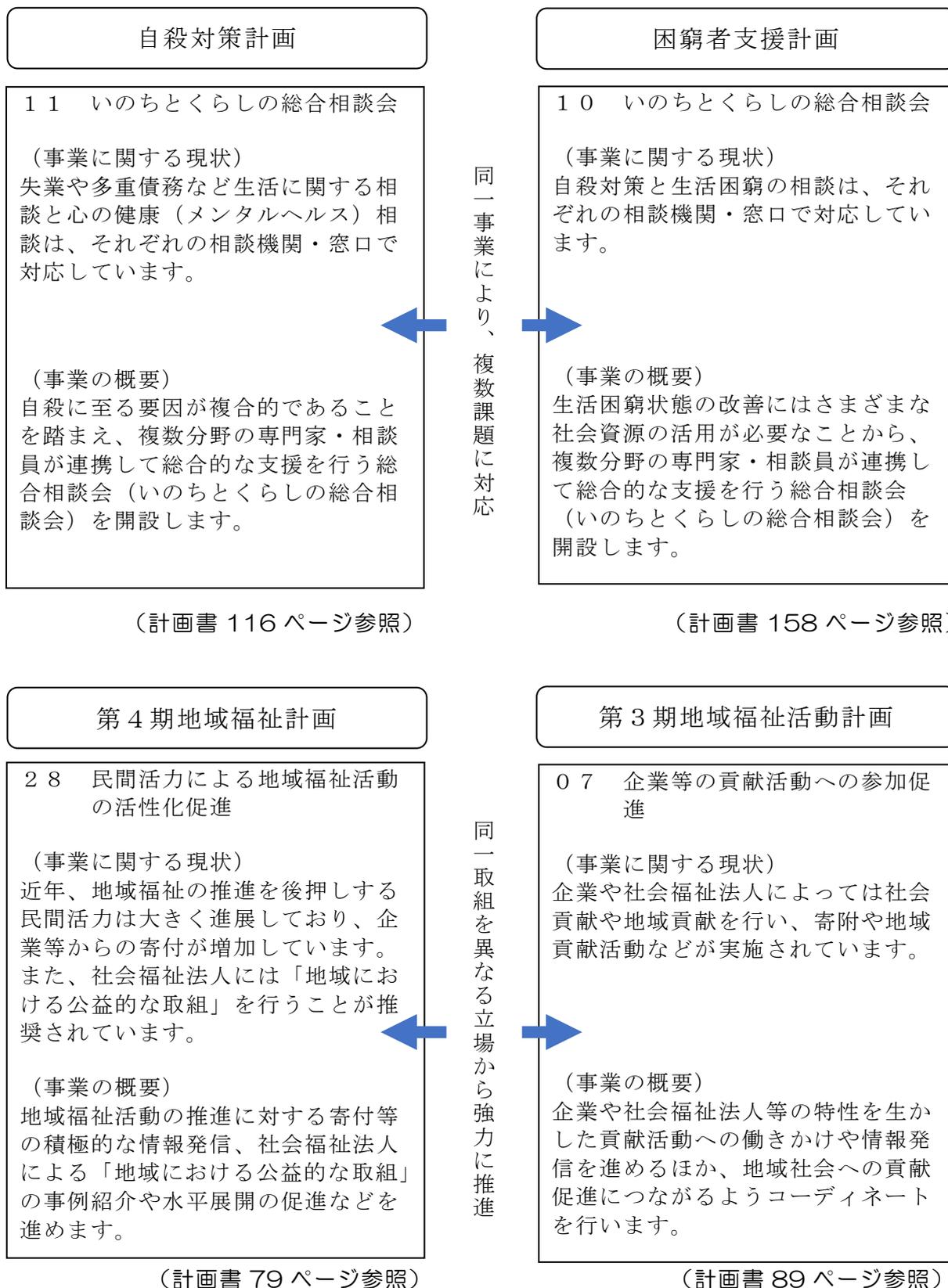
## 5 計画の一体的策定

本計画書は5つの計画を一体的に策定しています。

「1 近年における地域福祉のあり方」でも整理したとおり、近年の地域福祉においては、住民の抱える地域生活課題が複雑多様化していることを受け、制度横断的な取組が求められています。こうした方向性については、自殺対策や成年後見制度の利用促進、生活困窮者への支援などについても同様であることから、各計画を一体的に策定し、基本理念や基本目標を共有することとしたものです。

また、計画の一体的策定に際しては、それぞれの計画が相互に関連しつつ施策事業の推進効果を高めること（シナジー効果）を重視しています。このことは、たとえば生活困窮状態にある人への支援が自殺リスクの低減につながる、地域における身近な相談窓口から認知症の人につながり成年後見制度の利用が始まるといった一般的な効果はもちろんのこと、個別具体の取組においても相互に連携を図っています。これらの相互連携は、各計画を一体的に策定しているからこそ実現できるものであり、大きなシナジー効果といえます。

## 本計画書におけるシナジー効果の例



## 6 計画期間

本計画書に位置付けられた各計画の計画期間は、2019 年度から 2023 年度までの 5 年とし、毎年度の進行管理を踏まえ、中間時点（2021 年度）において計画内容を点検することとします。

### 関連する主な計画の計画期間

平塚市総合計画 ～ひらつか NEXT（ネクスト）～	2016 年度から 2023 年度まで
平塚市障がい者福祉計画（第 3 期）	2015 年度から 2019 年度まで
平塚市高齢者福祉計画（介護保険事業計画 [第 7 期]）	2018 年度から 2020 年度まで
平塚市子ども・子育て支援事業計画	2015 年度から 2019 年度まで

## 7 計画の策定体制

本計画書の作成に当たっては、計画の一体策定の特性を生かし、共通する取組は一括して実施し、個別性の高い取組は計画書を構成する各計画の策定にかかる枠組みにより実施しました。

なお、計画策定体制に関する詳細については、別冊★★ページ（パブリックコメント版では掲載していません。）を参照してください。

### （共通する取組）

#### （1）市民意識調査（アンケート）の実施

市民が考える地域福祉や地域が抱える課題等を把握し、計画策定の基礎資料とするため、無記名のアンケートにより市民意識調査を行いました。今回の調査では、自殺対策・成年後見制度利用促進・生活困窮者自立支援に関する調査項目を拡充して実施しました。

調査対象 ・ ・ 満 18 歳以上の平塚市民

- 対象者数 ・ ・ 3,000
- 抽出方法 ・ ・ 住民基本台帳からの無作為抽出
- 調査方法 ・ ・ 郵送方式（料金受取人払いの返送用封筒を同封）
- 調査期間 ・ ・ 2017年7月から8月まで
- 回答状況 ・ ・ 返送数 1,093通（返送率 36.4%）

## （2）関連団体調査（アンケート）の実施

市社協の主管により、市内で活動する地域福祉関係団体を対象として、活動を活性化するためのニーズや、活動の中で感じる課題などについて調査を行いました。

- 調査対象 ・ ・ 平塚市内の地域福祉関係団体（地区民児協・地区社協・自治会（町内会）・保護司会・老人クラブ・障がい当事者団体等・市民活動団体・ボランティアグループ・子育て支援グループ・町内福祉村・よろず相談センター・障がい者相談事業所）

241 団体

- 調査方法 ・ ・ 郵送方式（料金受取人払いの返送用封筒を同封）
- 調査期間 ・ ・ 2018年4月から6月まで
- 回答状況 ・ ・ 返送数 175団体（返送率 72.6%）

## （3）パブリックコメント

パブリックコメントについては、実施後に記載します。

## （個別の取組）

### （1）平塚市地域福祉計画（地域福祉活動計画）策定委員会

第4期地域福祉計画と第3期地域福祉活動計画の策定を中心として、さまざまな立場からの意見を反映させるため、有識者や市内の福祉関係者、公募委員などを構成員として平塚市地域福祉計画策定委員会及び平塚市地域福祉活動計画策定委員会を組織し、★回開催しました。（パブリックコメント版で

は回数が確定しないため、★回としています。) なお、計画を一体的に策定する観点から、下記の自殺対策、成年後見制度利用促進、生活困窮者自立支援に関する各懇話会の代表者も構成員となっています。

#### (2) 平塚市地域福祉計画策定に伴う自殺対策懇話会

自殺対策計画の策定について関係者の意見を反映させるため、有識者や自殺対策事業関係者などを構成員として平塚市地域福祉計画策定に伴う自殺対策懇話会を組織し、★回開催しました。(パブリックコメント版では回数が確定しないため、★回としています。)

#### (3) 平塚市地域福祉計画策定に伴う成年後見制度利用促進施策懇話会

成年後見促進計画の策定について関係者の意見を反映させるため、有識者や成年後見制度の利用促進に関する事業関係者などを構成員として平塚市地域福祉計画策定に伴う成年後見制度利用促進施策懇話会を組織し、★回開催しました。(パブリックコメント版では回数が確定しないため、★回としています。)

#### (4) 平塚市地域福祉計画策定に伴う生活困窮者自立支援方策懇話会

困窮者支援計画の策定について関係者の意見を反映させるため、生活困窮者自立支援事業の関係者を構成員として平塚市地域福祉計画策定に伴う生活困窮者自立支援方策懇話会を組織し、★回開催しました。(パブリックコメント版では回数が確定しないため、★回としています。)

#### (5) 地域福祉推進庁内連絡会

計画策定の内部検討に当たっては、庁内の横断的組織として地域福祉推進庁内連絡会を組織して課題の検討を行ったほか、個別の計画事業調整については庁内調整会議を開催しました。