

第1章 奈良市の目指す地域福祉計画

1. 第1次地域福祉計画を受けて

第1次地域福祉計画における取り組みについては、住民の地域福祉活動への参加を促進するしくみづくりでは、「ボランティア・インフォメーション・センター」の開設、並びに「奈良市市民参画及び協働によるまちづくり条例」の制定、保健福祉サービスを利用しやすくするしくみづくりでは、「市民なんでも相談窓口」の設置、地域包括支援センターの体制整備や地域密着の小規模多機能施設の整備などを進めてきました。その他の施策においても、概ね一定の評価がなされてきました。

また、一方で課題については、地域のつながりが薄くなり、住民による支え合いにとっても支障となってきています。このような社会情勢から生まれた新たな生活課題等にも対応できるよう、日頃からのあいさつなど、近所づきあいの意識を住民全体で啓発を図り意識を高める取り組みが必要になってきています。

また、施策の取り組みや進捗管理については、常に目まぐるしく変化する社会情勢を把握しながら、サービスの利用者や地域の声をしっかりと聞いていくことが大切です。

第2次地域福祉計画では、これまでの成果や課題を踏まえ、公民連携・協働による地域福祉の推進に取り組む必要があると考えます。

2. 地域福祉計画策定の趣旨

全国的に地域の相互扶助機能が低下し、地域住民相互の社会的つながりが希薄化するなど、地域社会は大きく変容しつつあります。少子高齢社会の到来、核家族化の進行、さらに、成長型社会の終焉がこれに追い打ちをかけています。このような中で、高齢者、障がい者などの生活上の支援を必要とする人々は一層厳しい状況におかれています。

また、地域社会の変容等を原因とする、生活不安やストレスが増大し、心身の障がい、子どもを養育する親等による児童虐待、ひきこもりやニート^(※1)、DV（ドメスティックバイオレンス）^(※2)、単身高齢者の孤独死など、これまでの高齢者、障がい者、児童などの福祉制度では対応が難しい「制度の谷間」となる新たな課題が大きな社会問題となっています。

また、一方で福祉ボランティア、NPOなどの住民活動が活発化し、地域住民が自

主的に社会福祉を推進する動きも顕著になっています。

平成12年に、社会福祉基礎構造改革^(※3)の検討を経て、「社会福祉事業法」が改正され、「社会福祉法」として施行されました。その中で「地域福祉の推進」が基本理念の一つとして明確に掲げられています。

「地域福祉の推進」とは、「地域における社会福祉の推進」であり、地域住民や社会福祉団体、ボランティア団体など、地域で福祉にかかわる人々の参加・協力によって、だれ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、自分の意思で多様な社会活動に参加できる「共に生き、支え合う社会」をつくることです。地域住民の一人ひとりが住み慣れた地域や家庭で自立した心豊かな生活を送るために、行政の他に、多くの市民や団体などが福祉活動に参加し、地域福祉を推進するための施策・事業を計画的・総合的に進めていく必要があります。

- ※1・・・学校に通学せず、独身で収入を伴う仕事をしていない15歳以上34歳以下の個人
- ※2・・・夫婦や恋人など親しい人間関係にあるパートナーからの暴力。暴力には、殴る、蹴るといった身体的暴力だけでなく、言葉による精神的暴力、性的暴力などもなります。
- ※3・・・高齢化問題など現在の社会構造に即した社会福祉制度の抜本的な改革が必要とされ、新たな理念提唱とそれに基づく仕組みづくりを進めようとする一連の動き。

3. 計画の基本的な考え方

(1) 従来の「社会福祉」の視点から「地域福祉」の視点へ

①対象者別サービスから地域的・統合的サービスへ

従来の福祉は、行政主導で、個人や家族では解決することが難しい生活上の問題や課題について、老人福祉法に基づく「高齢者福祉」、障害者基本法を始めとする各障がい者に関する法律に基づく「障がい者福祉」、児童福祉法に基づく「児童福祉」など、社会的なサービスを受ける対象者で区分する「社会福祉」により対応を図ってきました。

しかし、このような対象者別サービスでは、対象者のノーマライゼーション^(※4)が図れないことが近年明らかになってきました。ノーマライゼーションの進展のためには、行政の積極的対応とあわせて、地域単位で住民が自らの地域に関心を持ち、互いに助け合い、支え合うような人と人との関係づくりを土台とした、統合的な問題解決が望まれます。

- ※4・・・障がいのある者が、障がいのない者と同等に生活し活動する社会を目指す理念であり、生活条件と環境条件の整備が求められます。1950年代にデンマークの知的障害児の親の会の運動に端を発し、発展しましたが、現在では障がい者に関わるのみでなく、社会福祉のあらゆる分野に共通する理念です。

②公民連携・協働による地域福祉の展開へ

社会の変容により多様化・複雑化した生活上の問題や課題が増加する一方で、長引く景気低迷による税収不足などにより、従来の行政主導の「社会福祉」のスタイルでは解決や緩和が困難な事例が増加しています。

また、「介護保険法」、「障害者自立支援法」の制定により、保健福祉サービスの形態は「措置」から「契約」へとシステムが変更されるなど、社会福祉を取り巻く環境は大きな転換期を迎えました。社会福祉法の施行後は、多様化・複雑化した問題や課題に対し、今までの対象者別の視点と併せて、「地域」に主眼を置き、行政だけでなく、地域の住民や市民活動団体、民間事業者などと連携・協働して解決や緩和を図る「地域福祉」の視点が重要になってきています。

③施設福祉から地域及び在宅福祉へ

近年のノーマライゼーションの考え方の進展は、福祉サービスの重点を施設サービスから在宅サービスに移行しつつあります。

少子高齢社会、核家族化の進行、このような社会情勢のなか、高齢者、障がい者など生活の支援を必要とする人々、そしてその方の支援をするご家族が厳しい状況におかれ、“老老介護”“障老介護”という社会問題が浮上しています。

ご家庭で支えることが不可能になれば、施設にお願いするケースが増大することにより、ノーマライゼーションの考え方と逆行傾向にあります。

ノーマライゼーション進展のためにも、障がい者の自立と総合的に支援する様々な制度や介護保険制度においても当事者が自宅で生活を続けられるための努力が行われるなど、様々な取り組みが行われており、この受け皿としても地域福祉を計画的に推進していく必要があります。

(2) 計画策定の意味

本市における社会福祉の推進については、「老人福祉計画・介護保険事業計画」、「障がい者福祉基本計画・障がい福祉計画」、「次世代育成支援行動計画」など、対象者別にそれぞれ行政計画を策定し、これらの計画に基づき実施してきました。

しかし、社会変容がもたらす複雑・多様化した福祉の問題や課題に対応し、ノーマライゼーションの進展を促すためには、上記(1)の3つの視点をふまえて、行政の基盤整備や支援施策とあわせて、生活の場である地域における住民同士の助け合いなど、地域全体で取り組み、地域で安心して暮らせるような支援活動と保健福祉サービスを提供していくことが重要になります。

つまり、保健福祉サービスの利用者を含む市民や社会福祉法人、ボランティア団体、NPOなどの市民活動団体が積極的に潜在化している地域の問題や課題を発見

し、行政との連携・協働を図り、迅速に対応するなど、地域での自助・共助・公助による取組が求められます。

現状においても、住民のだれもが住み慣れた地域で安心して生活が送れるように、住民やボランティア団体、NPOなどの市民活動団体と行政が協働して、従来の行政が提供する保健福祉サービスのみでは対応できなかった要支援者を、みんなで支え合っていくシステムが進みつつあります。このような動きを一層効果的かつ効率的に進めるためには、様々な人が団体と綿密に連携・協働することが必要になります。そのためには、地域での活動に対して、計画的かつ積極的な支援を行っていく必要があります。

このような行政と住民の協働による地域福祉の推進のために、住民を中心とした活発な活動が展開される地域社会を実現するための支援方策などをまとめ、「奈良市地域福祉計画」として策定するものです。

4. 計画の位置付け

(1) 計画の法的根拠

この計画は、社会福祉法第4条に規定された地域福祉を推進するための行政計画であり、同法第107条に規定された「市町村地域福祉計画」です。

社会福祉法（抜粋）

（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。

社会福祉法（抜粋）

（市町村地域福祉計画）

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む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促進に関する事項
- (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。

(2) 奈良市第4次総合計画との関係

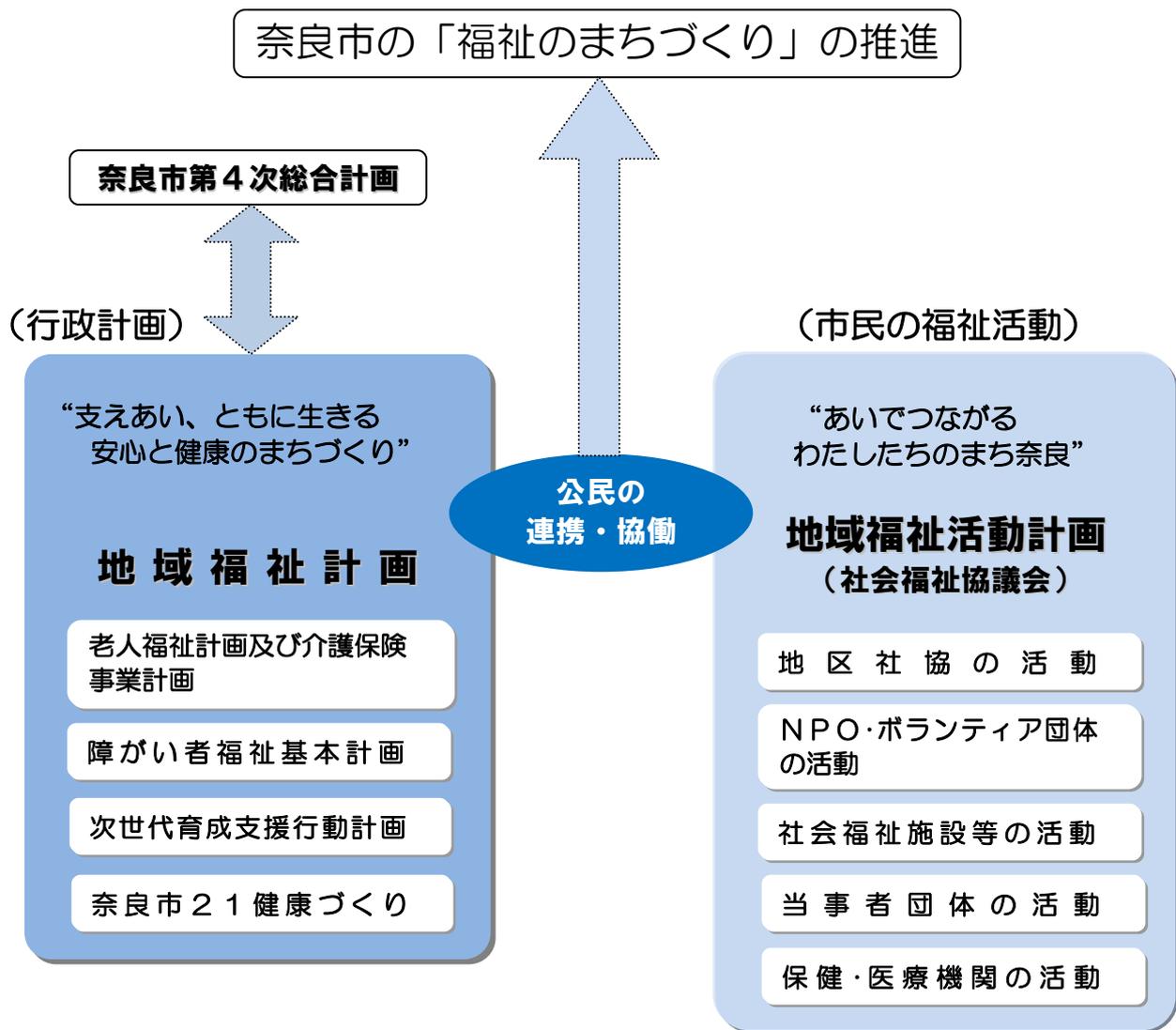
平成23年度に策定された奈良市第4次総合計画では、基本理念に掲げる「環境」、「活力」、「協働」の3つの視点を踏まえ、都市の将来像を「市民が育む世界の古都奈良 ～豊かな自然と活力あふれるまち～」と設定しています。この都市の将来像の実現に向けて、具体的に取り組むまちづくりの基本方向の中で、「いつまでも子や孫が笑顔で暮らせるまち」、「世代を超えて市民が力を出し合い、つながりを育むまち」、「市民と行政が協働する健全な財政によるまち」が示されています。このことから、第4次総合計画を上位計画とし、整合を図っていきます。

(3) 保健福祉分野における個別計画との関係

対象者ごとに定めた保健福祉分野の個別計画である「奈良市障がい者福祉基本計画」、「奈良市次世代育成支援行動計画」および「奈良市老人福祉計画及び介護保険事業計画」「奈良市21健康づくり」と社会福祉法上の地域福祉の理念を共有し、地域福祉の推進に係る施策について、対象者にとらわれることなく、これらの計画を横断的にとらえて取り扱います。また、高齢者、障がい者等が自立した社会生活を営むことができるよう、地域や行政等が一体となってバリアフリー化のまちづくりを推進します。

(4) 奈良市地域福祉活動計画(奈良市社会福祉協議会)との関係

平成16年7月に、地域福祉活動の中核的な役割を持つ奈良市社会福祉協議会が策定した「奈良市地域福祉活動計画（推進期間：平成16年度から25年度まで）」は、地域住民や福祉活動団体等が地域福祉の担い手となる民間の主体的な活動・行動計画です。地域福祉計画を総合的かつ計画的に推進するため、「地域福祉活動計画」と整合を図っていきます。



5. 計画の期間

平成12年6月に社会福祉事業法が社会福祉法として施行され、今後の社会福祉の基本理念の一つとして「地域福祉の推進」が掲げられ、本市では平成18年7月に、平成18年度から平成22年度までを計画期間とする「奈良市地域福祉計画」を策定し、地域福祉の推進を図ってきました。計画期間の5年が経過したことにより、地域情勢の変化や地域ニーズの多様化等に対応するため、改訂するものです。

本計画の期間は、平成24年度から平成28年度までの5ヶ年計画とします。ただし、社会情勢の急激な変化や、様々な社会保障制度の改正などに柔軟に対応できるよう、必要に応じて見直しを行います。