

# 地域福祉計画策定ガイドラインにおける策定方法の変化

—新旧ガイドラインの比較より—

村山 浩一郎\*

**要旨** 2017年の社会福祉法改正により、地域福祉計画は、他の福祉計画の上位に位置づけられる「包括的な支援体制の整備計画」として再定義された。それに伴い、国が地方自治体に通知として発出する地域福祉計画の策定ガイドラインも改定されており、本稿では、新旧のガイドラインを比較検討することで、計画策定方法の変化を明らかにする。

検討の結果、確認できた計画策定方法の重要な変化は、①法に規定された5つの計画記載事項の具体的な内容には重複が見られ、新たに追加された「包括的な支援体制の整備に関する事項」を軸に計画事項を体系化する必要があること、②計画策定過程の初期段階で市町村福祉行政の計画体系全体を見直し、地域福祉計画の位置づけを明確にする必要があること、③計画の策定・推進の基盤となる行政内の連携体制の整備を「計画に盛り込むべき事項」のひとつとしていること、などである。

**キーワード** 地域福祉計画 地域福祉計画策定ガイドライン 包括的な支援体制

## 1 はじめに

地域福祉計画とは、市町村により策定される「地域福祉の推進に関する事項を一体的に定める計画」であり、2000年の社会福祉法の成立により法定化された。しかし、その策定は任意とされ、2017年4月1日時点で策定済みの市町村は全国で74%、町村部に限れば60.3%に留まっていた（厚生労働省「市町村地域福祉計画

策定状況等調査結果（平成28年度調査）」）。そのため、市町村行政にとって地域福祉計画の必要性や有用性は必ずしも明確になっているわけではない、と評価されてきた（平野ほか2013）。

しかし、近年、地域福祉計画をめぐる状況は大きく変化している。国は2016年から社会保障制度改革の一環として「地域共生社会の実現」を掲げ、2017年に社会福祉法を改正した。

\* 福岡県立大学人間社会学部・教授

改正された社会福祉法では、近年顕在化している「制度の狭間」と言われる問題や複数の課題を抱えた世帯の問題に対応するために、新たに「包括的な支援体制」を整備する責務が市町村に課された（第106条の3）。そして、それと同時に地域福祉計画の規定（第107条）も改定され、地域福祉計画は、包括的な支援体制を整備するための、他の福祉計画の上位に位置づけられる計画として再定義された。

そのため、改正社会福祉法が施行された2018年4月以降、市町村行政は、再定義された地域福祉計画の策定という課題に直面しており、地域福祉計画の策定方法の見直しを迫られていると考えられる。実際にどのような見直しが行われ、計画策定方法がどのように変化しているかは、今後の実証的な研究により明らかにしなければならないが、本稿では、そのための準備作業として、国が地方自治体への通知として発出する地域福祉計画の策定ガイドライン（以下、策定指針もしくは指針）<sup>11</sup>が、2017年の社会福祉法改正を受け、どのように改定されているかを確認し、そこに表れている計画策定方法の変化について明らかにしたい。

## 2 2017年の社会福祉法改正と地域福祉計画

指針の検討に入る前に、2017年の社会福祉法改正の要点を確認しておきたい。ここでは、2017年に改正または新設された条文のうち、第4条、第106条の3、第107条をとりあげる。

まず、第4条は、地域福祉の理念が規定されている条文である。2017年の改正では、第2項が追加され、その中で「地域生活課題」が定義された。地域生活課題とは、個人とその世帯が抱えている、①福祉、介護、介護予防、保健医

療、住まい、就労及び教育に関する課題、②福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立の課題、③福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での課題であり、この第2項の追加により、地域福祉は、「この地域生活課題を把握し、関係者が連携して、その解決にあたるもの」と再規定されたとも解釈できる（原田 2019）。

そのうえで、第106条の3が新設され、地域生活課題を解決するための「包括的な支援体制」の整備が市町村の責務として明確化された。同条では、「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こと」が市町村の責務として定められ、同条第1項の第1～3号において「包括的な支援体制」の内容が示された。包括的な支援体制の整備とは、具体的には「住民が地域課題の解決に主体的に取り組む環境を整備し、一定の圏域でこうした活動を支援し、住民が発見した課題を受けとめ、協働して解決する体制、さらには市町村域で、圏域では解決できない課題を専門職同士の連携により受けとめていく体制」（永田 2019）を整備することと要約できる。

そして、第107条の改正により、このような包括的な支援体制の整備計画として位置づけられたのが、地域福祉計画である（平野 2020）。第107条の主な改正点は、まず第1に策定が努力義務になったこと、第2に、第1項の計画事項に「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」が追加され、各福祉分野の「上位計画」としての位置づけが明確にされた

ほか、「包括的な支援体制の整備」に係る事業に関する事項が追加されたこと、そして、第3に、策定した計画については、定期的に、調査、分析及び評価を行うよう努めることが規定されたこと、である。

以上の改正点をまとめると、「地域共生社会の実現に向けて具体的に『地域生活課題』が示され、その把握と連携、解決に向けて行政の責務が明確になり、その役割を果たしていくために『包括的な支援体制』を整備し、そのための『地域福祉計画』が求められている」(原田2019)と総括できる。

### 3 地域福祉計画策定指針の改定

次に地域福祉計画策定指針について説明する。2000年に地域福祉計画が法定化されたのち、2002年に社会保障審議会福祉部会が「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：一人ひとりの地域住民への訴え」をとりまとめ、同年、厚生労働省は、その内容を策定指針として各都道府県知事に通知している（「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について」平成14年4月厚生労働省社会・援護局長通知）。本稿では、この通知を「旧指針」と表記する。

その後、2017年の社会福祉法改正を受けた新たな指針として同年に厚生労働省通知（「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」平成29年12月厚生労働省3局長通知）が発出され、旧指針は廃止されている。この2017年の通知を、本稿では「新指針」と表記する。

新指針は、(1)社会福祉法改正の趣旨について、(2)市町村における包括的な支援体制の整備について、(3)市町村地域福祉計画、都道府県地

域福祉支援計画の策定ガイドラインの3部分で構成されており、(3)はさらに市町村、都道府県の計画ごとに、①計画に盛り込むべき事項、②計画策定の体制と過程に分かれている。以下では、新指針の(3)の市町村地域福祉計画に関する部分を中心にとりあげ、旧指針の該当部分と比較しながら、どのような点が変更されているか確認していきたい。

### 4 新旧の指針における「計画に盛り込むべき事項」の比較

#### (1) 第107条第1項の第1号・第5号に関して

改正された第107条第1項により、地域福祉計画に盛り込むべき事項とされたのは表1の第1号～第5号であり、「それを踏まえなければ、法上の地域福祉計画としては認められない」(新指針p29)とされている。このうち、第2号～第4号は従来からあった事項であるが、2017年の改正により第1号と第5号が新しく追加された。そのため、当然、新指針では、第1号と第5号の具体的な説明が追加されている。

新指針は、第1号について、地域福祉計画を他の社会福祉の分野別計画の「上位計画」に位置づけるものとし、表2のとおり、各福祉分野が共通して取り組むべき事項としてア～タまで16事項を示している。ただし、これらの事項はあくまで例示とされ、「地域の実情に応じて追加等することは可能であり、関係者と協議し、地域福祉計画に位置付けることとなる」(新指針p30)としている。

次に第5号についてであるが、第5号の具体的内容は第106条の3第1項、すなわち、「包括的な支援体制の整備」である。3で述べたとおり、新指針では、3つの構成部分のうち(2)で16

表1 第107条第1項（地域福祉計画に盛り込むべき事項）

第1号	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
第2号	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
第3号	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
第4号	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
第5号	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)

表2 新指針における第107条第1項第1号の説明

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	
ア 様々な課題を抱える者の就労や活躍の場の確保等を目的とした、福祉以外の様々な分野（まちおこし、商工、農林水産、土木、防犯・防災、社会教育、環境、交通、都市計画等）との連携に関する事項	コ 高齢者、障害者、児童に対する虐待への統一的な対応や、家庭内で虐待を行った養護者又は保護者が抱えている課題にも着目した支援の在り方
イ 高齢、障害、子ども・子育て等の各福祉分野のうち、特に重点的に取り組む分野に関する事項	サ 保健医療、福祉等の支援を必要とする犯罪をした者等への社会復帰支援の在り方
ウ 制度の狭間の課題への対応の在り方	シ 地域住民等が集う拠点の整備や既存施設等の活用
エ 生活困窮者のような各分野横断的に関係する者に対応できる体制	ス 地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決に取り組むことができる地域づくりを進めるための圏域と、各福祉分野の圏域や福祉以外の分野の圏域との関係の整理
オ 共生型サービス等の分野横断的な福祉サービス等の展開	セ 地域づくりにおける官民協働の促進や地域福祉への関心の喚起も視野に入れた寄附や共同募金等の取組の推進
カ 居住に課題を抱える者への横断的な支援の在り方	ソ 地域づくりに資する複数の事業を一体的に実施していくための補助事業等を有効に活用した連携体制
キ 就労に困難を抱える者への横断的な支援の在り方	タ 全庁的な体制整備
ク 自殺対策の効果的な展開も視野に入れた支援の在り方	
ケ 市民後見人等の育成や活動支援、判断能力に不安がある者への金銭管理、身元保証人等、地域づくりの観点も踏まえた権利擁護の在り方	

ページにわたって詳細に「包括的な支援体制の整備」の説明がなされているため、第5号の説明では、その骨子のみを再掲する形になっている（表3）。

新指針では、「市町村が、地域福祉計画の策定プロセスなども活用しながら、（筆者補足：包括的な支援体制の）3つの機能・取組を担う

べき主体とともに、どのように支援体制を整備していくかを考え、関係者の総意と創意工夫により具体化し、展開していくこと」（新指針p13）が期待されており、第5号が追加されたことで、地域福祉計画が「包括的な支援体制の整備計画」であることが明確になっている。

表3 新指針における第107条第1項第5号の説明

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）	
ア 「住民に身近な圏域」において、住民が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備（法第106条の3第1項第1号関係）	(ア)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 (イ)地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備 (ウ)地域住民等に対する研修の実施
イ 「住民に身近な圏域」において、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備（法第106条の3第1項第2号関係）	(ア)地域住民の相談を包括的に受け止める場の整備 (イ)地域住民の相談を包括的に受け止める場の周知 (ウ)地域の関係者等との連携による地域生活課題の早期把握 (エ)地域住民の相談を包括的に受け止める場のバックアップ体制の構築
ウ 多機関の協働による市町村における包括的な相談支援体制の構築（法第106条の3第1項第3号関係）	(ア)支援関係機関によるチーム支援 (イ)協働の中核を担う機能 (ウ)支援に関する協議及び検討の場 (エ)支援を必要とする者の早期把握 (オ)地域住民等との連携

(2) 第107条第1項の第2号～第4号に関して

では、2000年の法定化のときから第107条第1項に規定されていた第2号～第4号について、変更された点を確認したい。なお、以下の表4～7では、新旧の指針のどちらか一方にしかない項目をゴシック体で表している。

まず、表4の第2号については、旧指針にあった「地域における福祉サービスの目標の提示」は、内容が策定作業のひとつと考えられるため、新指針では後半の「計画策定の体制と過程」に移されている。また、旧指針の「エ サービス利用に結びついていない要支援者への対応」については、新指針の第1号の説明（表2）の「ウ 制度の狭間の課題への対応の在り方」や「コ 高齢者、障害者、児童に対する虐待への統一的な対応や、家庭内で虐待を行った養護者又は保護者が抱えている課題にも着目した支援の在り方」、第5号の説明（表3）の「イ 『住民に身近な圏域』において、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備」などと内容的に重なるため、削除されたものと考えられる。

えられる。

また、新指針では「オ 避難行動要支援者の把握及び日常的な見守り・支援の推進方策」が追加されているが、これは、すでに2007年に厚生労働省から発出された通知（「市町村地域福祉計画の策定について」平成19年8月社会・援護局長通知）によって地域福祉計画に盛り込むべきことが示されており、今回、改めて指針に位置づけられたものと考えられる。

次に、表5で第3号についてみると、新指針では、2016年の社会福祉法改正において、社会福祉法人による「地域における公益的な取組」の実施に関する責務規定が創設されたことから、「社会福祉法人による『地域における公益的な取組』の推進」が追加されている。逆に、旧指針の「福祉、保健、医療と生活に関連する他分野との連携方策」は、新指針の第1号の説明（表2）の「ア 様々な課題を抱える者の就労や活躍の場の確保等を目的とした、福祉以外の様々な分野との連携に関する事項」や「カ 居住に課題を抱える者への横断的な支援の在り

表4 第107条第1項第2号の説明に関する新旧指針の対照表

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	
新指針	旧指針
<p>ア 福祉サービスを必要とする地域住民に対する相談支援体制の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>福祉サービスの利用に関する情報提供、相談体制の確保、支援関係機関間の連携</li> </ul> <p>イ 支援を必要とする者が必要なサービスを利用することができるための仕組みの確立</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>社会福祉従業者の専門性の向上、ケアマネジメント、ソーシャルワーク体制の整備</li> </ul> <p>ウ サービスの評価やサービス内容の開示等による利用者の適切なサービス選択の確保</p> <p>エ 利用者の権利擁護</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>成年後見制度、日常生活自立支援事業、苦情解決制度など適切なサービス利用を支援する仕組み等の整備</li> </ul> <p>オ 避難行動要支援者の把握及び日常的な見守り・支援の推進方策</p>	<p>○地域における福祉サービスの目標の提示</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域の生活課題に関する調査（いわゆるニーズ調査）、必要とされるサービス量の調査、提供されているサービスの点検</li> <li>福祉サービス確保の緊急性や目標量の設定</li> </ul> <p>○目標達成のための戦略</p> <p>ア 福祉サービスを必要とする地域住民に対する相談支援体制の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>福祉サービスの利用に関する情報提供、相談体制の確保</li> </ul> <p>イ 要支援者が必要なサービスを利用することができるための仕組みの確立</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>社会福祉従業者の専門性の向上、ケアマネジメント、ソーシャルワーク体制の整備</li> </ul> <p>ウ サービスの評価やサービス内容の開示等による利用者の適切なサービス選択の確保</p> <p>エ サービス利用に結びついていない要支援者への対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>孤立、虐待、ひきこもり、サービス利用拒否など要支援者を発見する機能の充実、ソーシャルワーク体制の整備、近隣の地域住民や訪問機会のある事業者などの活動、福祉事務所の地域福祉活動等の充実・支援</li> </ul> <p>○利用者の権利擁護</p> <p>地域福祉権利擁護事業、苦情解決制度など適切なサービス利用を支援する仕組み等の整備</p>

表5 第107条第1項第3号の説明に関する新旧指針の対照表

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	
新指針	旧指針
<p>○複雑多様化した地域生活課題を解決するため、社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進及びこれらと公的サービスの連携による公私協働の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>民間の新規事業の開発やコーディネート機能への支援</li> <li>社会福祉法人による「地域における公益的な取組」の推進</li> </ul>	<p>○複雑多様化した地域生活課題を解決するため、社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進及びこれらと公的サービスの連携による公私協働の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>民間の新規事業の開発やコーディネート機能への支援</li> </ul> <p>○福祉、保健、医療と生活に関連する他分野との連携方策</p>

方]、「キ 就労に困難を抱える者への横断的な支援の在り方」など、同様の趣旨の項目がある

ため、削除されたものと考えられる。

最後に、表6の第4号については、旧指針の「地域住民、サービス利用者の自立」が新指針では削除され、「民生委員・児童委員活動の充実に向けた環境整備」が新指針で追加されているが、新旧の間で大きな違いはない。

### (3) 新指針における「計画に盛り込むべき事項」の「重なり」

旧指針と比較したときの新指針の大きな特徴は、第1号～第5号の具体的な内容として示された事項が、相互に重なっていることである。

まず、条文に新たに追加された第1号と第5号の内容が重なっている。第1号(表2)の具体的な内容として示された「ウ 制度の狭間の課題への対応の在り方」をはじめ、エ、カ、キ、ク、コ、サ等の横断的な支援の在り方は、第5号の「包括的な支援体制」によって実現されるものであるし、シ、ス、セ、ソ、タなどの環境

整備に関する事項も、第5号の「包括的な支援体制の整備」のための施策とも言える。

また、従来から第107条にあった第2号～第4号の具体的な内容も、第1号、第5号の内容と重なっている。例えば、第2号(表4)の「ア 相談支援体制の整備」、「エ 権利擁護の仕組みの整備」や、第3号(表5)の「公私協働の実現」などは、第1号と第5号の説明の中に同趣旨の事項を見つけることができるし、新指針は、第5号(表3)の「ア 『住民に身近な圏域』において、住民が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備」の説明の中で、第4号の内容と「一体的に策定して差し支えない」(新指針p35)としている。

つまり、新指針では、第107条第1項の第1号～第5号は、別々に策定すべき事項というよりも、「包括的な支援体制の整備」という視点から相互に関連させて策定すべき事項として説

表6 第107条第1項第4号の説明に関する新旧指針の対照表

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	
新指針	旧指針
<p>ア 地域住民、ボランティア団体、NPO等の社会福祉活動への支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>活動に必要な情報の入手、必要な知識、技術の習得、活動拠点に関する支援</li> <li>地域住民の自主的な活動と公共的サービスの連携</li> </ul> <p>イ 住民等による問題関心の共有化への動機付けと意識の向上、地域福祉推進への主体的参加の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域の福祉の在り方について住民等の理解と関心を深めることによる主体的な生活者、地域の構成員としての意識の向上</li> <li>住民等の交流会、勉強会等の開催</li> </ul> <p>ウ 地域福祉を推進する人材の養成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>福祉活動専門員、社会福祉従事者等による地域組織化機能の発揮</li> <li>民生委員・児童委員活動の充実に向けた環境整備</li> </ul>	<p>ア 地域住民、ボランティア団体、NPO法人等の社会福祉活動への支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>活動に必要な情報の入手、必要な知識、技術の習得、活動拠点に関する支援</li> <li>地域住民の自主的な活動と公共的サービスの連携</li> </ul> <p>イ 住民等による問題関心の共有化への動機付けと意識の向上、地域福祉推進への主体的参加の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>地域住民、サービス利用者の自立</b></li> <li>地域の福祉の在り方について住民等の理解と関心を深めることによる主体的な生活者、地域の構成員としての意識の向上</li> <li>住民等の交流会、勉強会等の開催</li> </ul> <p>ウ 地域福祉を推進する人材の養成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域福祉活動専門員、社会福祉従事者等による地域組織化機能の発揮</li> </ul>

明されていると理解できる<sup>2)</sup>。

## 5 新旧の指針における「計画策定の体制と過程」の比較

### (1) 「計画策定の体制と過程」の構成

次に新旧の指針における「計画策定の体制と過程」の違いについてみていきたい。表7で全体構成を比較すると、概ね一致しているが、旧指針の「⑪他の計画との関係」は新指針では項目としてはなくなっている。また、項目の⑨と⑩は、新指針では文言が改められている。もちろん、新旧で項目名や構成上の位置が同じであっても、説明内容が変更された項目もあるだろう。

そこで、以下では、表7の新指針の項目を、①②、③④⑤、⑥⑦⑧、⑨、⑩の5つに区別し、旧指針からどのような点に変更されたのか確認していきたい。

### (2) 新指針の項目①②について

項目①②は、市町村行政内部の体制づくりと計画策定委員会の組織化に関する項目であり、新指針では大きく変更されている。

まず、旧指針の「⑪他の計画との関係」に該当する内容が、新指針では「①市町村行政内部の計画策定体制」に盛り込まれ、地域福祉計画と他の計画との関係の在り方や、計画間の関連づけのための具体的な方法が新たに追加されている。旧指針の作成以降、福祉分野や関連分野で新たな計画が次々と法制化されていることや、改正第107条で地域福祉計画が各福祉分野の「上位計画」として位置づけられたことから、地域福祉計画の策定にあたっては、その最初の段階で他の計画との関係を改めて明確にすることが求められている。

具体的には、新指針は地域福祉計画と「他の福祉に関する計画」<sup>3)</sup>との調和を図ることを求め、そのための方法として、「他の福祉に関する計画と検討や見直しの時期をそろえること」や「地域福祉計画と他の福祉に関する計画を一

表7 新旧の指針における「計画策定の体制と過程」の構成

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	
新指針	旧指針
①市町村行政内部の計画策定体制	①市町村行政内部の計画策定体制
②地域福祉計画策定委員会	②地域福祉計画策定委員会
③地域福祉計画策定方針の決定	③地域福祉計画策定方針の決定
④地域福祉計画の目標の設定	④地域福祉計画の目標の設定
⑤地域福祉計画策定の手順	⑤地域福祉計画策定の手順
⑥市区町村社会福祉協議会の役割	⑥市区町村社会福祉協議会の役割
⑦社会福祉法人の役割	⑦社会福祉法人の役割
⑧民生委員・児童委員の役割	⑧民生委員・児童委員の役割
⑨地区単位の計画策定、広域による取組	⑨地域福祉圏域及び福祉区の設定
⑩計画期間、評価及び公表等	⑩計画期間及び公表等
	⑪他の計画との関係
⑪その他	⑫その他



体的な計画として策定すること]、「他の福祉に関する計画の策定委員を地域福祉計画の策定委員にすること」などを例示している（新指針 p36）。また、福祉に関する計画だけでなく、「関係する他の計画」<sup>(4)</sup>を策定する際には、「地域福祉として一体的に展開することが望ましい分野については、地域福祉計画にも位置づけるなど地域福祉計画を積極的に活用していくこと」（新指針 p37）が提案されている。

次に「②地域福祉計画策定委員会」に関しては、地域福祉計画の上位計画化に伴い、委員会運営に工夫を求める記述が新指針に追加されている。新指針は「各福祉分野が共通して取り組むべき事項が記載事項として追加されたこともあり、地域福祉計画に盛り込む分野や事項は多岐に渡る。このため、地域福祉計画策定委員会には多様な関係者が参画し、委員数が多くなることも予想されるが、一方で、委員会での議論の活性化や審議の充実に向けた配慮も求められる」（新指針 p38）と述べ、委員会運営の難しさを指摘した上で、その対策として「必要に応じて委員会の下に分科会やワーキングチームを設け、比較的少人数で集中的に協議する等の工夫を図ること」（同上）を例示している。

以上のように、他の計画との関係や策定委員会の運営については重要な変更が見られるが、「①市町村行政内部の計画策定体制」の要点のひとつである「庁内連携体制」については、旧指針と同様に、関係部局が一堂に会した検討会や部局を横断したプロジェクトチームの立ち上げ、福祉事務所や保健所、保健センター等の組織や職員の積極的参加などを例示するのみであり、特に変更部分は見られない。

### (3) 新指針の項目③④⑤について

項目③④⑤は、策定方針の決定、計画の目標の設定、策定の手順（特に地域住民等の参加方法）など、策定の作業や過程について説明した部分である。新指針の内容は、概ね旧指針と同じであるが、「④目標の設定」と「⑤策定の手順」については変更された部分が見られる。

「④目標の設定」では、新旧どちらの指針でも、計画の達成状況を住民等に明確に示すために計画の達成度の判断が容易に行える目標を示すことを求めているが、新指針では、ニーズ調査、サービス量調査、サービスの点検等により、「地域生活課題を踏まえた支援（サービス）の必要性、緊急性を明らかにした上で」（新指針 p38）計画の目標を示すよう改められている。つまり、改正第4条で定義された「地域生活課題」の現状を把握し、包括的な支援体制を整備する必要性を明確にすることが、計画の目標設定のために必要であるとしている。

また、住民参加の方法などについて説明している「⑤策定の手順」では、地域住民等が地域生活課題を自ら明らかにし、解決に向けて活動をする気持ちを醸成するために、「市町村内の地区ごとの現状をデータで把握すること」（新指針 p39）を新たに提案している。そして、その際には、「介護保険法による生活支援体制整備事業で実施されている協議体、その他まちづくりのための協議会等の既存の仕組みを活用していくことも考えられる」（同上）とし、介護保険制度やコミュニティ政策との積極的な連携を促している。

### (4) 新指針の項目⑥⑦⑧について

「⑥市区町村社会福祉協議会の役割」、「⑦社会福祉法人の役割」、「⑧民生委員・児童委員の

役割」は、計画策定過程への参加が期待される主体とその役割に関する説明である。⑧について変更はなく、⑥についても市区町村社会福祉協議会が中心になって策定する地域福祉活動計画と地域福祉計画の連携を図るため、両計画の一体的策定も選択肢のひとつであることが追記されたが、大きな変更はない。

他方、⑦については、社会福祉法人に対して「地域福祉計画の策定に積極的に参加し、そのノウハウを活かすこと」（新指針p40）を期待する点に変わりはないが、新指針では、社会福祉法人の参加が期待される背景として、2016年の社会福祉法改正による「地域における公益的な取組」の実施に関する責務規定の創設が追記されている。新指針では、「社会福祉法人は特定の社会福祉事業の領域にとどまることなく、様々な地域生活課題や福祉ニーズに総合的かつ専門的に対応していくことが期待されている」（同上）とされ、社会福祉法人の役割がさらに重視されている。

#### (5) 新指針の項目⑨について

「⑨地区単位の計画策定、広域による取組」は、市町村の管内を複数の圏域や地区に分割し、計画策定や地域福祉の推進を図る方法を説明するものであるが、新指針では、旧指針の「地域福祉圏域」や「福祉区」といった概念は使われておらず、その説明部分が削除され、代わりに「住民の生活に即した地区を設定し、住民が地区ごとに計画を策定することができるよう支援すること」（新指針p41）を求める一文が入っている。「福祉区」を設定して住民参加の体制を構築していくことは旧指針でも推奨されていたが、新指針では、さらに踏み込んで、住民による地区ごとの計画策定を支援することを

求めている。

新指針の項目⑨では「地域福祉圏域」や「福祉区」が削除されたが、新指針全体をみると、圏域設定の考え方は引き続き重視されている。圏域設定については、「計画策定の体制と過程」ではなく、表2にあるとおり、「計画に盛り込むべき事項」の第1号の説明（表2）に位置づけられ、「ス 地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決に取り組むことができる地域づくりを進めるための圏域と、各福祉分野の圏域や福祉以外の分野の圏域との関係の整理」を計画自体に盛り込んで進めていくことが求められている。

なお、圏域の考え方については、改正社会福祉法では、第106条の3の「包括的な支援体制の整備」の中で「住民に身近な圏域」という概念が示されている。「住民に身近な圏域」について、新指針は、「地域の実情に応じて異なると考えられ、地域で協議し、決めていく過程が必要である」（新指針p13）とし、その際には、「各福祉分野で定める圏域や福祉以外の分野で定める圏域との関係も整理し、地域を重層的に捉えていく視点が求められる」（同上）としている。

#### (6) 新指針の項目⑩について

項目⑩は、旧指針では「計画期間及び公表等」であったが、新指針では、そこに「評価」が新しく加えられている。

旧指針でも、「計画評価委員会」等を設置し、計画の実施状況を毎年定期的に点検することを求めていたが、2011年時点で、第2期計画策定のために第1期の総合的な評価を実施した自治体は6割程度であったとの調査結果もあり（平野ほか 2013年）、実施状況の点検や評価が十分

に行われていない現状がうかがえる。こうした現状を背景に、改正第107条第3項では、「市町村は、定期的に、その策定した市町村地域福祉計画について、調査、分析及び評価を行うよう努める」ことが新たに規定された。

ただし、評価の実施自体はすでに旧指針で求められていたため、新指針で追記されたのは評価の新たな視点である。新指針は「評価の際には、相談件数等の定量的な変化やうまく進んでいないことのみに着目するのではなく、支援を必要とする者や支援者等、地域住民や関係機関の意識や行動にどれほどの変化を与えたのか、地域にどれほどの変化を与えたのか、連携がどれほどまでに動くようになったのか等、直接的な成果として得られてきたものやその広がり（影響）にも着目し、そこを伸ばしていくという視点も重要である」（新指針p41）と指摘し、地域福祉計画の策定・推進という取り組み自体が地域や行政をどのように変えてきたのかを評価するよう求めている。

## 6 まとめ

以上、新旧の指針を比較しながら、新指針において変更された部分を確認したが、これを踏まえて、指針に表れている策定方法の変化についてまとめたい。

まず、「計画に盛り込むべき事項」についてである。2017年の改正により第107条第1項に規定されている計画記載事項は、3事項から2事項追加されて5事項となった。しかし、新指針で示された各事項の具体的内容をみると、5つの計画事項は別々に並立しているのではなく、相互に「重なる」内容が含まれていることがわかった。したがって、改正法に基づく地域

福祉計画を策定する場合、5つの計画事項について別々に内容を検討すると重複部分が多くなり、うまく体系化できない可能性がある。新指針は、第5号として新たに追加された「包括的な支援体制の整備に関する事項」を軸にして全体を体系化していくような工夫を求めていると考えられる。

次に、「計画策定の体制と過程」についてであるが、旧指針の11番目の項目であった「他の計画との関係」を、新指針では1番目の「市町村行政内部の計画策定体制」に移動させている点は大きな意味をもっていると思われる。地域福祉計画が構築を目指す「包括的な支援体制」は、「既存の制度を組み合わせた、重ね合わせたりしてデザインしていくパズルのようなもの」であり、「すでにある事業や制度を重ね合わせて構築していくことが前提」になっているものである（永田 2020）。したがって、新指針では、市町村行政の計画体系全体を見直し、包括的な支援体制をデザインできる上位計画としての地域福祉計画の位置づけを明確にすることが、策定体制の土台として旧指針よりも重視されるようになっている。

そのほか、①多岐に渡る事項を多様な関係者が協議できるよう計画策定委員会の作り方を工夫すること、②「地域生活課題」を踏まえた支援の必要性、緊急性を明らかにすること、③介護保険制度の生活支援体制整備事業の協議体やコミュニティ施策など、既存の仕組みを活用して策定過程への住民参加を図ること、④「地域における公益的な取組」を実施する社会福祉法人の参画を促すこと、⑤各福祉分野の圏域や福祉以外の分野の圏域との関係を整理しながら、包括的な支援体制における「住民に身近な圏域」を協議し決めていくこと、⑥住民による地

区ごとの計画策定を支援すること、⑦計画が地域や行政をどう変えたかという視点からも評価すること、などが新指針に表れている策定方法の変化である。

最後に、市町村行政内の横断的な連携体制の構築について述べたい。地域福祉計画によって包括的な支援体制を構想し整備していくためには、市町村行政内の連携体制の強化は不可欠と考えられるが<sup>5)</sup>、新指針の「計画策定の体制と過程」では、この点について特に新たな記述は見られない。しかし、新指針では第107条第1項第1号の具体的な内容(表2)として「夕全庁的な体制整備(地域生活課題を抱える者を包括的に支援していくための、福祉、保健、医療も含めた庁内の部局横断的な連携体制)」が位置づけられており、計画自体に盛り込むことで行政内の体制整備を計画的に進めていくことを求めている。この点も策定方法の変化のひとつと言える。

以上でとりあげてきたことは、あくまで指針上での変化であり、社会福祉法改正に伴って、実際に地域福祉計画の策定方法がどのように変化しているのか、今後、実証的に検討していきたい。

付記：本稿は、2019～2021年度JSPS科学研究費補助金(基盤研究C・課題番号19K02217)により実施した研究の一部である。

## 注

- (1) 介護保険事業計画や障害福祉計画の場合、国が策定する「基本指針」に即して策定することが法律上定められているが、地域福祉計画の策定指針は、そうした基本指針とは異なり、厚生労働省の通知として発出される「技術的助言」である。

- (2) 全国社会福祉協議会(2020)でも「『包括的な支援体制の整備』については、①(筆者補足：第107条第1項第1号)はもとより、従来から盛り込むべき事項とされていた②～④(筆者補足：同第2～4号)の内容となる具体的な施策・取組等とは相互に関係するものであり、施策・取組の相乗効果が期待されるものです。各施策・取組の関連性を整理しながら、一体的に推進すべき事項であるといえます」と説明されており、同様の指摘がなされている。

- (3) 新指針では、老人福祉計画、介護保険事業計画、医療介護総合確保促進法に基づく市町村計画、障害者計画、障害福祉計画、障害児福祉計画、子ども・子育て支援事業計画、次世代育成支援対策推進法に基づく市町村行動計画、健康増進計画などが挙げられている。

- (4) 新指針では、成年後見制度利用促進法に規定される市町村計画、住宅セーフティネット法による供給促進計画、自殺対策基本法に規定される市町村自殺対策計画、再犯防止推進法に規定される地方再犯防止推進計画、災害対策基本法に規定される市町村地域防災計画などが挙げられている。

- (5) 藤井(2019, 2020)、平野(2020)、永田(2020)らは、包括的な支援体制を整備していくために、地域福祉マネジメントを担う地域福祉行政の強化が必要であることを論じている。

## 参考文献

- 藤井博志(2019)「地域福祉政策と地域福祉実践」, 新川達郎・川島典子編著『地域福祉政策論』学文社, 143-171
- 藤井博志(2020)「共生社会における官民協働のあり方—地域福祉の政策化をめぐる—」, 上野谷加代子編著『共生社会創造におけるソーシャルワークの役割』ミネルヴァ書房, 133-147.
- 原田正樹(2019)「社会福祉法改正と新地域福祉計画の

位置—地域共生社会の政策動向と地域力強化検討会から—, 新川達郎・川島典子編著『地域福祉政策論』学文社, 63-84.

平野隆之 (2020) 『地域福祉マネジメント—地域福祉と包括的支援体制』有斐閣.

平野隆之・朴兪美・澤田和子 (2013) 「地域福祉計画における進行管理と地域福祉行政の形成—市町村第2期地域福祉計画調査の結果から」, 『日本の地域福祉』26, 41-51.

永田祐 (2019) 「包括的な支援体制の実際」, 新川達郎・川島典子編著『地域福祉政策論』学文社, 85-103.

永田祐 (2020) 「包括的な支援体制を目指す市町村地域福祉行政の再編」, 上野谷加代子編著『共生社会創造におけるソーシャルワークの役割』ミネルヴァ書房, 117-132

社会福祉法人 全国社会福祉協議会 地域福祉計画の策定促進に関する委員会 (2019) 『地域共生社会の実現に向けた地域福祉計画の策定・改定ガイドブック』(厚生労働省 平成30年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業報告書)

