

# 美濃加茂市地域福祉計画

令和2年3月

美濃加茂市

## 目次

### 本編

1	地域福祉計画とは	1
2	地域福祉計画策定の主旨	1
3	地域共生社会の実現に向けて	1
4	地域福祉計画の位置づけ	2
5	計画の基礎となる考え方	5
6	計画におけるかかわりの範囲の考え方	6
7	計画における重点項目及び実施内容	
	(1) 地域の福祉を支える担い手の支援	7
	(2) 生活困窮者への断らない相談支援	9
	(3) 自分で選んだ人生を歩んでいける権利を守る（権利擁護）体制の整備	10
	(4) 心も体も元気にするための健康づくり推進	13
	(5) 子育てをしやすい環境の整備	14
	(6) 障がいのある人のライフスタイルに合わせたサービス提供の強化	15
	(7) 高齢者が住み慣れた地域で安心して住み続けられる仕組みづくりの強化	16
	(8) 地域の安全・安心につながる更生支援の推進	17
8	計画の進行管理	19

### 資料編

1	ヒアリングの実施	21
2	各種調査の活用	23
3	日本社会の構造的変容と地域福祉をめぐる現状・課題	
	(1) 単独世帯の増加と「孤立」のリスク	25
	(2) 人口減少と少子高齢化	29
	(3) 雇用不安と地域コミュニティの揺らぎ	32
	(4) 人びとの「つながり」の希薄化	33
	(5) 美濃加茂市の現状	34
	(6) 他地域・自治体の事例	39
	(7) 美濃加茂市「地域福祉計画」の基本的方向性	42
4	美濃加茂市地域福祉計画策定にあたって	43
5	参考・引用文献	45

キャッチフレーズ

## あいさつからつながる「おたがいさま」

美濃加茂市地域福祉計画はこのキャッチフレーズを行動指針として、あいさつができる関係が「おたがいさま」と声を掛け合い、地域での支え合いにつながることを目指します。

### 「障がい」の表記について

岐阜県では公文書において、「障害者」を「障がい者」「障がいのある人」などと表記して、「害」の字が持つマイナス（否定的）イメージが与える不快な心情を和らげるなど、障がい者の人権尊重を推進するとともに、県行政のこうした取り組みを通じて障がい者や障がい福祉に対する県民の理解を促進し、共生社会の実現を目指した「人と環境にやさしい岐阜県づくり」の推進を図るとしてしています。美濃加茂市でも県の考え方にに基づき、本計画においては「害」の字を可能な限りひらがなで表記することとしています。ただし、法令や条例等に基づく法律用語や団体等の固有名称等については、これまでどおり「害」の字を使っています。このため、本計画では「がい」と「害」の字が混在する表現になっています。

## 本編

### 1 地域福祉計画とは

地域福祉計画は、社会福祉法第107条に規定されている市町村地域福祉計画で、他の福祉分野別計画の上位計画となり、横断した共通基盤として策定するものです。

計画に盛り込むべき内容として、高齢者、障がい者、児童の福祉について取り組むべき事項のほか、「福祉サービスの適切な利用の促進に関する事項」や「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」があります。また、社会福祉法第106条の3に規定された包括的支援体制の整備について、複合的で現在の制度では支援が十分でない課題のある世帯の問題への対応を盛り込むものとされています。

### 2 地域福祉計画策定の主旨

本計画策定の主旨は、行政計画として自治体の取り組みを明文化し、市民や関係機関・団体と協力して、合意形成を図りながら市民福祉を推進することにあります。計画の推進にあたっては、行政、市民、関係機関や団体が課題や強みを認識し、より良いまちづくりに向けて方向性を共有し、それぞれの役割を補い合える取り組みを進めることが重要です。

### 3 地域共生社会の実現に向けて

平成30年4月1日から施行された改正社会福祉法では、地域福祉の推進として地域住民等があらゆる分野の活動に参加する機会が確保さ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たほか、福祉サービスの提供の原則として、事業者が地域住民と連携を図ることが規定されました。さらに国及び地方公共団体の責務として地域住民と支援関係機関等の連携等により地域住民の課題が解決されるように、必要な措置を講ずることが規定されています。これらによって地域福祉を推進する上での公的責任を明確にし、地域の力と公的支援体制があいまって、地域生活課題を解決していくための体制整備を行っていくことが求められています。

また、現代社会での福祉的課題の複合化を受け、相談支援事業者が自ら解決に資する支援を行うことが困難な地域生活課題を把握した場合は、適切な支援関係機関につなぐことを努力義務としており、そのための包括的な支援体制を整備することは自治体の新たな努力義務となっています。

これからの地域福祉においては、これまで「自助」「共助」「公助」と言われていたものが密接に結び付いた「地域力の強化」を土台とすることで、既存の制度による解決が困難な課題を解決するための地域共生社会の実現が求められています。

**最終的な目標＝地域共生社会の実現**

#### 4 地域福祉計画の位置づけ及び構成

##### (1) 第6次総合計画との関係

美濃加茂市では、令和2年4月から第6次総合計画（以下、総合計画という。）がスタートします。「WALKABLE CITY MINOKAMO～すべての健康のために、歩き続けるまち～」を基本構想として、市民・団体・企業・行政が一体となって「歩き続ける」ことを共通の目標とし、「心の健康」「体の健康」「社会の健康」を整えることで、持続可能なまちづくりの実現を目指します。

本計画は、総合計画を上位計画として、総合計画の基本構想を実現するための計画であり、総合計画を補う性質を持っています。

### 【総合計画基本構想】



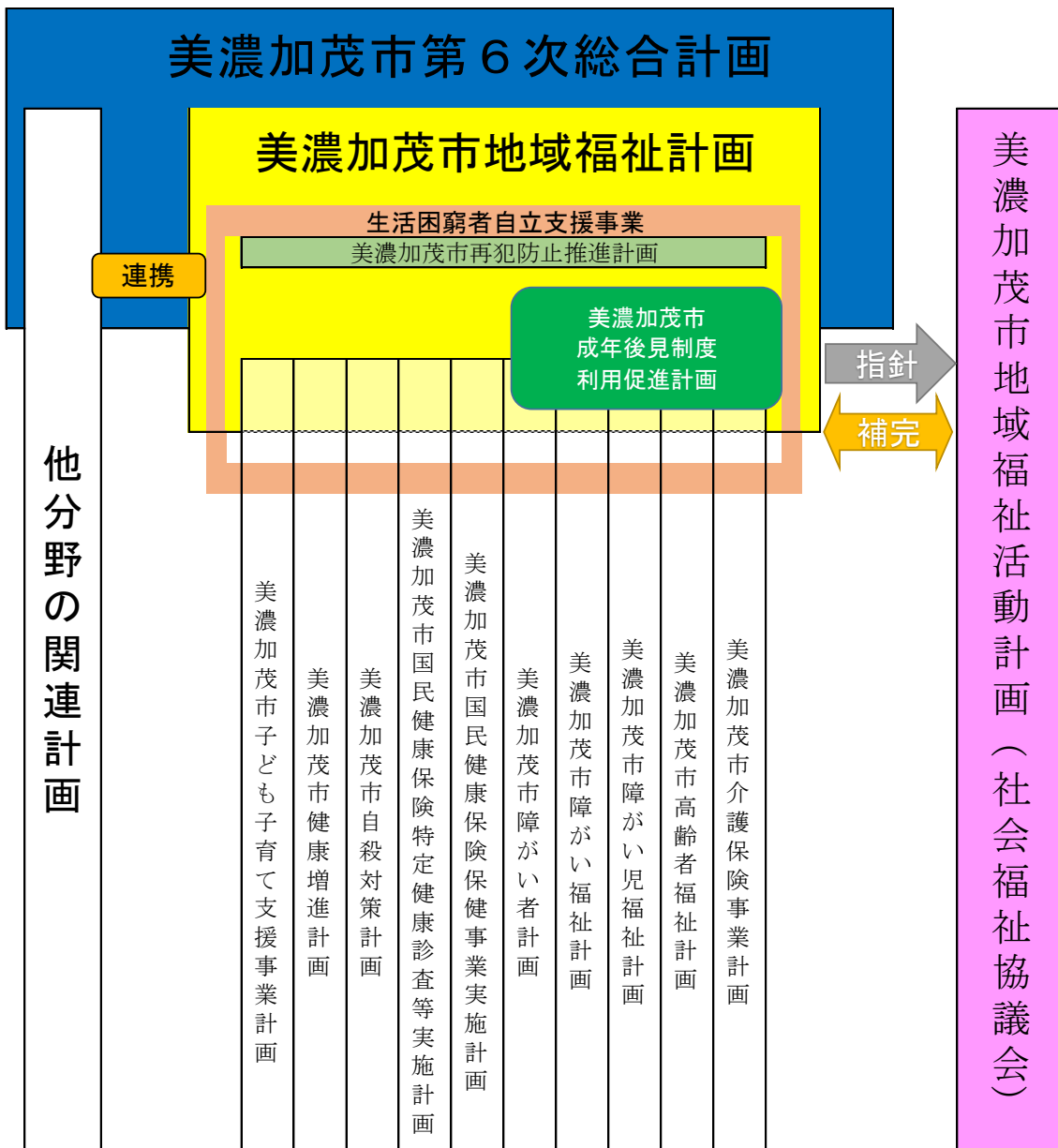
##### (2) 各種計画との関係

本計画は、総合計画の実施内容の一部を担い、他の福祉分野別計画の上位計画として、各福祉分野別計画を推進し、補うための共通した内容を策定するもので、市民の地域生活を支えることを目指します。

総合計画の基本構想を実現するために掲げられる3つの「健康」の実現のために各福祉分野別計画は存在しており、各計画において必要な目標を定め、目標達成に必要な事業について、本計画との整合性を確認しながら個別の計画の中で管理していきます。

しかしながら、それぞれの計画のみでは達成が難しい場合もあるため、本計画の枠組みを活用して、個別計画の進行を手助けします。

各計画の関連性イメージ図



本計画では、生活困窮者自立支援事業制度を土台として、市民主体の地域福祉を支える個人の生活の基盤を守り、住民自治組織が主体的な地域福祉の取り組みに向かうことを後押しします。また、生活困窮者自立支援事業制度を最大限活用し、更生支援である再犯防止推進計画と権利擁護のかなめである成年後見制度利用計画を含むこととし、他分野の計画とは総合計画の枠組みを受けて適切に連携します。

当市における保健・福祉分野の諸計画の計画期間

年度・計画名称	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11
総合計画	第5次 計画期間		第6次計画期間										
地域福祉計画	総合計画に包含		計画期間(4年)				計画期間 (6年) (前期) (後期)						
再犯防止推進計画			計画期間(4年)				計画期間 (6年) (前期) (後期)						
成年後見制度 利用促進計画			計画期間(4年)				計画期間 (6年) (前期) (後期)						
障がい者計画	計画期間			計画期間			計画期間 (6年) (前期) (後期)						
障害福祉計画	第4期	第5期		第6期		第7期		第8期					
障害児福祉計画		第1期		第2期		第3期		第4期					
高齢者福祉計画	第6期	第7期		第8期		第9期		第10期					
介護保険 事業計画	第6期	第7期		第8期		第9期		第10期					
健康増進計画	計画期間 (H27~)			計画期間(4年)			計画期間 (6年) (前期) (後期)						
自殺対策計画			計画期間(5年)				計画期間 (6年) (前期) (後期)						
特定健康診査等 実施計画			計画期間 (6年)				計画期間 (6年)						
健康保険保健 事業実施計画			計画期間 (6年)				計画期間 (6年)						
子ども・子育て 支援事業計画	計画期間 (H27~)		計画期間(5年)				計画期間(5年)						

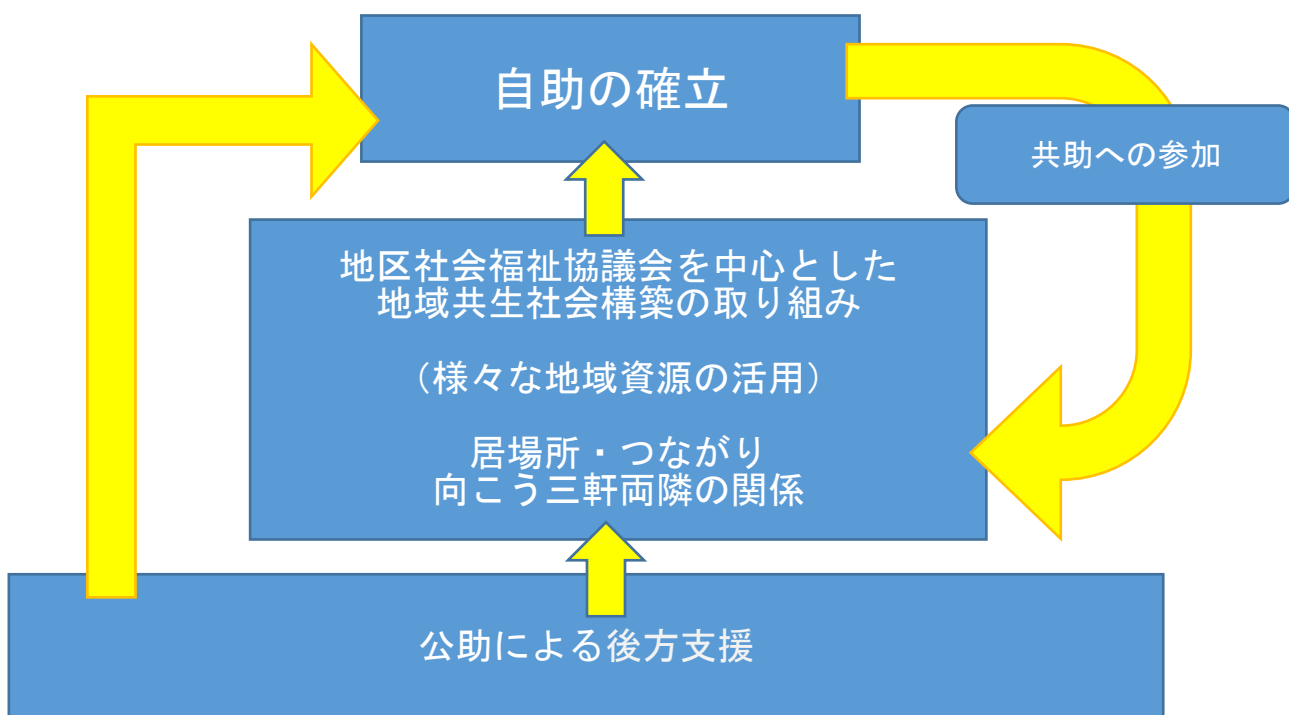
## 5 計画の基礎となる考え方

本計画の基礎には、総合計画の基本構想である「WALKABLE CITY MINOKAMO～すべての健康のために、歩き続けるまち～」があります。そして、総合計画策定に際して基礎資料を得ることを目的に実施された市民アンケートによると、市の事業として特に重点を置くべき取り組みとして、保健・福祉の分野が全体の1/3以上を占めています。この結果から推察すると、「健康」に対する市民関心度の目立った高さがうかがえ、市民自らが健康を意識するとともに、市としても重点を置くべき取り組みであることを認識しなければならないと言えます。

生涯にわたり健康であり続けるためには、自分の健康は自分で守るという意識を高めることが重要ですが、この場合の自分の健康は、「心・体・社会」の3つの健康を意味しており、市民のみで成し得るものではありません。したがって、市民自らが健康を守る意識を高められるように事業を行い、それぞれの市民にとって最適な環境づくりを目指し、市民一人ひとりが美濃加茂市に暮らすことに「誇り」を持てるように、個人の尊厳を守り、自立した生活が送れるように行政が責任を持って土台を支える取り組みを実施します。

地域福祉活動を推進するためには、市民の福祉意識を盛り上げることが欠かせませんが、すでに市内には様々な団体や地域資源があり、市民の方々はそれぞれの可能な範囲で最大限の地域貢献活動をされています。今後は、活動のわかりやすさや参加のしやすさを向上させることで、住民の活動への参加を後押ししていきます。そのためには、長い活動の歴史を誇る地区社会福祉協議会の機能強化が最も有効であると言えます。

計画推進のイメージ図





## 6 計画におけるかかわりの範囲（以下「圏域」という。）の考え方

人口57,000人を超える美濃加茂市民に対し、一律な事業実施では、十分な課題解決が見込まれません。市民が自らの健康を守っていくためには、一定の範囲で状況に応じた検討や取り組みを行う必要があります。

本計画を策定するにあたって行った各地域でのヒアリングでは、市民個人が自らの居住する地域に対し、様々な活動に関する負担感が大きいという意見が多く、すでに十分な取り組みの様子が確認できました。また、居住地に限定されない友人等とのつながりを重視したい意見が特徴的でした。

本計画においては、各圏域での取り組みに対し、行政や関連団体の関わりを明らかにし、市民その人なりの圏域を個々にあった形（オーダーメイド）で整えることを目指しますが、その前提として、圏域とは市民個人が選択できる「つながり」として設定します。

これまでの圏域のとらえ方のイメージ



これからの圏域のとらえ方イメージ

圏域		圏域の性質	オーダーメイド
0層	友人・親族	居住地を限定しないつながり	どの層にどの程度関わるかは個人に合わせて柔軟に変化する。
1層	向こう三軒両隣	普段あいさつをするご近所の間柄	
2層	自治会内	単位自治会等の日常的な活動範囲	
3層	地区自治会	市内8地区の自治会単位	
4層	福祉圏域	地域包括支援センターの3区域	
5層	市全体	市一律の公的サービス	

## 7 計画における重点項目及び実施内容

### (1) 地域の福祉を支える担い手の支援

地域福祉を推進するため、一人ひとりが地域の一員として地域福祉活動に関心を持ち、「顔の見える関係」を構築し、お互いに支え合い、孤立することのない「居場所のある※」地域づくりを目指します。支える側と支えられる側は、固定することなく、地域社会の一員として場面に応じた役割を果たせるように事業を行います。

※本計画における「居場所」とは、物としての空間だけではなく、人と人との安心できる関係性のことで、自分が自分らしくいることを許容される空間や時間やつながりを指します。

#### ア 《地域福祉の担い手強化》

地域福祉を推進するにあたっては、様々な地域団体やボランティアグループなどの活動が欠かせませんが、個々の住民のみで活動を続けていくことは容易ではありません。地域住民の福祉活動を後方支援し、様々な調整を行うために、本計画では地区社会福祉協議会（以下「地区社協」という。）を地域福祉活動の中心となる団体として位置づけ、その機能を強化します。地区社協は地域住民の善意により長年にわたり運営されている団体で、地域のあらゆる活動と密接な関係にあります。地区社協により身近な地域の生活課題を把握し整理することで、避難行動要支援者の見守りを始めとした地域独自の支え合い体制をつくり、活動の活性化を図ります。

地域福祉の担い手を確保するため、地区社協による意識啓発や活動参加へのきっかけづくりによって、市民の地域福祉活動への参加を促し、推進するために地区社協の財源確保を支援します。

…重点取り組み事項…	
地区社協の機能強化支援	
地域福祉活動の調整・啓発・情報提供	地域活動を把握する座談会等の開催
地域福祉に関わる人材の育成	地域独自の支え合い体制の構築

#### イ 《居場所確保》

市の現状と課題から見てきた「孤立の解消」と「足場としての居場所づくり」は総合計画の基本構想に定める「健康」の重要な土台となります。市は高齢者、障害者、母子家庭、父子家庭等の市民福祉の向上を図るため、美濃加茂市総合福祉会館（以下「福祉会館」という。）を設置しており、様々な年代、生活状況の市民の方に知られ、広く利用されています。本計画においては、福祉会館を居場所づくりの足場となる重要な場所と位置付け、福祉活動における市民の拠点となる居場所として福祉会館を維持し、市民のニーズに応じた必要な機能を持たせます。福祉会館が様々な地域の「居場所」をつなぐ機能を持てるように運営します。

市民のニーズは多様化しており、居場所を選択するということが求められています。身近な友人との居場所や、同年代の方との居場所、同じ生活課題を抱える方との居場所など、様々な居場所を選べるように居場所を増やし、広く市民に周知します。

…重点取り組み事項…	
居場所づくりの足場としての 総合福祉会館の維持及び運営	市民が選択できる 居場所づくりの充実及び周知

#### ウ 《民生委員児童委員等の活動支援》

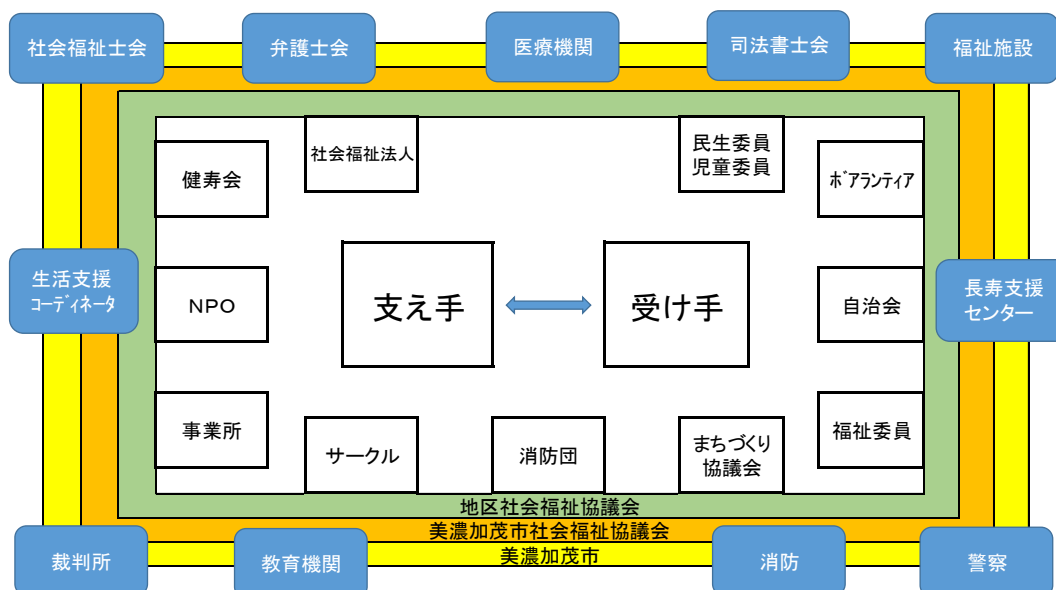
民生委員児童委員は地域福祉の要として活動していますが、市民の生活課題の複雑化や福祉制度の度重なる制度改正により活動の負担が増えています。民生委員児童委員が地域に寄り添った活動を継続できるよう、人材確保を目的とした広報に取り組み、民生委員児童委員と地区社協をはじめとする他の地域団体との連携強化を図ります。

…重点取り組み事項…	
民生委員の人材確保支援	地区社協等との連携強化
民生委員活動の総合的支援	

#### エ 《美濃加茂市社会福祉協議会との連携等》

本計画は、美濃加茂市社会福祉協議会（以下「市社協」という。）が策定する地域福祉活動計画（以下「活動計画」という。）の指針となり、またお互いを補完する計画です。地域で最大の地域福祉の担い手である市社協は市の各種事業と密接に連携し、活動計画における各種事業を行います。社会福祉法に定める社会福祉法人としての地域貢献が適切になされるように市社協に対し必要な支援指導を行います。

### 実施体制のイメージ



## (2) 生活困窮者への断らない相談支援

生活課題が複雑化し、経済的困窮や社会的孤立状態で支援を必要としながらも、課題が制度を跨いでいたり、制度の狭間にあたりして相談先がわからず、問題を抱え込んでしまう人がいます。平成27年4月から施行されている生活困窮者自立支援法第3条において、『生活困窮者』とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者をいう。」と定義されており、本計画においては「困りごとがある人」を生活困窮者と捉え、すべての「困りごとがある人」に必要とする支援が届くように、誰でも相談できる「断らない相談支援窓口」として「心と暮らしの相談窓口」を設置し、広く市民に周知するとともにいろいろな分野をつなぎあわせる支援や庁内連携を推進し、断らない相談支援体制をつくります。

生活に課題を抱え、生活困窮の状態は、何らかの「孤立」を抱え、「居場所」が見つからない状態です。「困りごとがある人」が何らかの形で地域社会に関わり、地域共生社会の実現のための人材としての第一歩を踏み出せるように、生活困窮者自立支援法に基づいた「支援者が地域に足を運ぶ姿勢」を中心とした寄り添い方の相談支援を土台とした各種支援事業を行います。自殺対策が必要とされるの方についても生活困窮者として捉え、孤立をなくし、居場所を整える支援を行うことで、自殺対策計画によって行う事業につなげる予防的な支援を行います。加えて、個別のニーズ及び地域課題を分析し、社会資源を新たにつくり出すことや有効に活用するための政策をつくることにつながる実践的な福祉活動を通じて地域共生社会の礎を築きます。

また子どもの貧困対策については、子どものみで貧困を含む生活困窮者となることはありえないとの考えから、世帯全体を対象とした生活困窮者自立支援法に基づく支援を行うとともに「子供の貧困対策に関する大綱」に基づいた個々の実情にあった支援を行い、必要な機関や地域資源との連携を図ります。

…重点取り組み事項…	
心と暮らしの相談窓口の設置及び周知	家計を管理する能力を高めて生活の再生を図る家計改善支援事業の実施
断らない相談支援体制の構築	孤立を解消するための様々なつながりづくり
居場所の獲得に向けた就労につながる基礎能力を形成する就労準備支援事業の実施	子どものための貧困対策の実施

### (3) 自分で選んだ人生を歩んでいける権利を守る（権利擁護）体制の整備

#### 《現状と課題のまとめ》

平成30年度に実施した可茂圏域における権利擁護支援体制整備に関するニーズ調査の結果によると、様々な分野の8割以上の支援機関が意思表示・意思決定、契約、金銭管理、成年後見制度、身元保証など、権利擁護の観点から不安を感じた経験があると回答しており、これは、権利侵害そのものが表面化しなくとも、ある問題に端を発し、権利擁護支援が必要となる対象者が多数いるという可能性も考えられ、成年後見制度の活用も念頭においた予防的な関わりとして、早期の段階からの相談・対応の体制整備が必要であると結論付けています。

#### 《今後の取り組み》

##### ①既存の相談窓口の強化

支援を必要としている市民の方々が、個々の状態に応じた福祉サービスを利用できるように、あらゆる相談窓口が困りごとについて権利擁護の視点を持ち、適切なアセスメントを行うことで、制度の狭間にある状態を含めた情報把握を行います。

なお、相談先がわからない場合は、生活困窮者自立支援事業を始めとする様々な相談先との協力し合う体制を中心とした情報共有体制を構築し、虐待対策を含む権利擁護のための予防的対応と捉え、権利擁護の重要な土台とします。

##### ②中核機関の運営

成年後見人の確保を含む市民の権利擁護については、中核機関が中心的役割を果たします。様々な対象者に対する個別のケースについては、まずは各担当窓口が対応しますが、中核機関は権利擁護支援の方針について、弁護士・司法書士・社会福祉士等による専門的判断を必ず取り入れるとともに、ふさわしい制度利用（受任調整や候補者推薦等）を判断し、対象者のための支援チームをつくる等事業の進行管理の役割を持ちます。さらに、支援方針決定後の支援状況の妥当性を判断し、必要な支援を提案するとともに、制度の広報や啓発、専門研修の実施や市民後見人の養成等を行います。

##### ③権利擁護ネットワークの整備

権利擁護体制は、一つの機関だけで完結できるものではなく、様々な地域資源を連携させて機能させる必要があります。市はネットワークを適切に機能させるべく、必要な連携体制を整備し、個別の事例の積み上げを基にした政策協議等を始め、権利擁護体制の評価や監督を行います。また、広域連携として、周辺自治体と組織する「可茂圏域権利擁護支援推進協議会」と連携・協働し、美濃加茂市の権利擁護体制のレベルアップを図ります。

##### ④身寄りがない方に関する支援

身寄りがなく医療に関する意思決定が困難な方については、平成30年度に厚生労働省の「地域医療基盤開発研究事業」として、「身寄りがない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）」

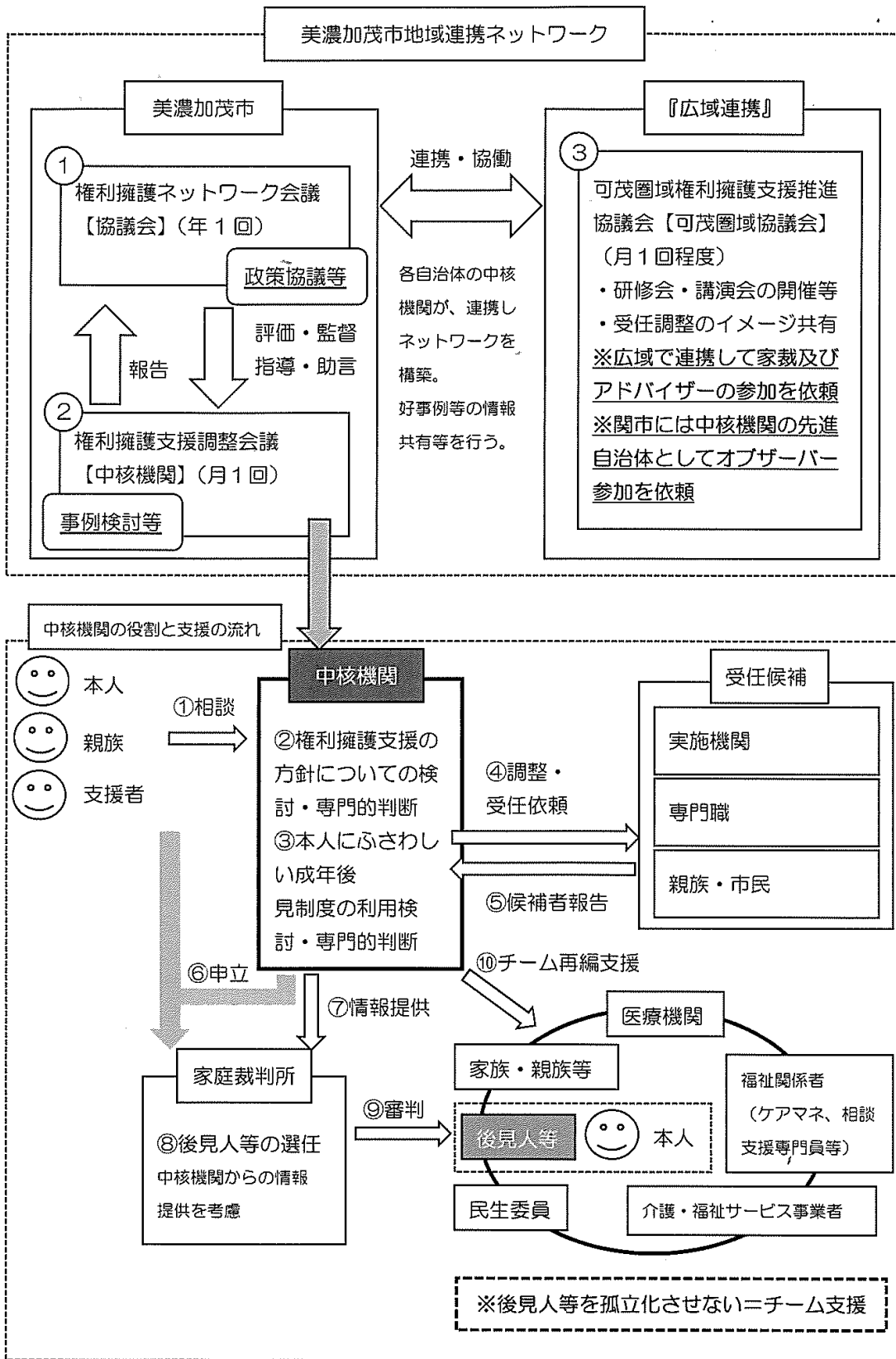
が策定され、医療機関や医療関係者が患者に必要な医療を提供できる指針が示されています。全国的な傾向と同様に、本市においても医療現場における身元保証に関する現場での「困りごと」は少なからず発生しています。

ガイドラインは、医療のみならず介護のサービスを受ける場合においても当てはめられる内容となっており、本人の意思・意向を確認し最優先することを原則に、具体的に対応できる内容となっていることから、ガイドラインの活用と並行して成年後見制度の活用を推進しながら、権利擁護ネットワークを活用した地域連携を進めます。

#### ⑤関連する事業

<p>成年後見制度利用支援事業</p>
<p>判断能力が不十分な高齢者、知的障がい者及び精神障がい者（以下これらを「要支援者」という。）につき、市長が裁判所に福祉関係各法の規定による審判の請求をした場合に、当該審判に伴う費用等（被後見人に資力がない場合は、市民後見人を含む成年後見人への報酬に対する助成が可能です。）を支援し、要支援者が自立した日常生活を営むことができる環境整備の実現に資することを目的とした事業です。</p>
<p>成年後見法人後見支援事業</p>
<p>成年後見制度における後見等の業務を適正に行うことができる法人を確保できる体制を整備するとともに、市民後見人の活用も含めた法人後見の活動を支援することで、障害者の権利擁護を図ることを目的とした事業です。</p>
<p>基幹相談支援センター等機能強化事業</p>
<p>障がい者及び難病患者等とその家族等（以下「障がい者等」という。）からの相談に応じ、必要な情報提供等の便宜を供与することにより、障がい者等が自立した日常生活及び社会生活を営むことができるように支援することを目的とした事業です。</p>
<p>権利擁護人材育成事業</p>
<p>認知症等高齢者や要支援者の状態の変化を見守りながら、サービスの利用援助や日常生活上の金銭管理など、成年後見制度の利用に至る前から利用に至るまでの支援が切れ目なく、一体的に確保されるよう、権利擁護人材の育成を総合的に推進する事業です。</p>
<p>長寿支援センターにおける包括的支援事業</p>
<p>介護保険法に基づき、高齢者が心身の状況やその置かれている環境等に応じて、介護サービスや保健医療サービス又は福祉サービス、権利擁護のための必要な援助等を利用できるようにするための包括的支援事業です。</p>

《権利擁護推進体制イメージ図》

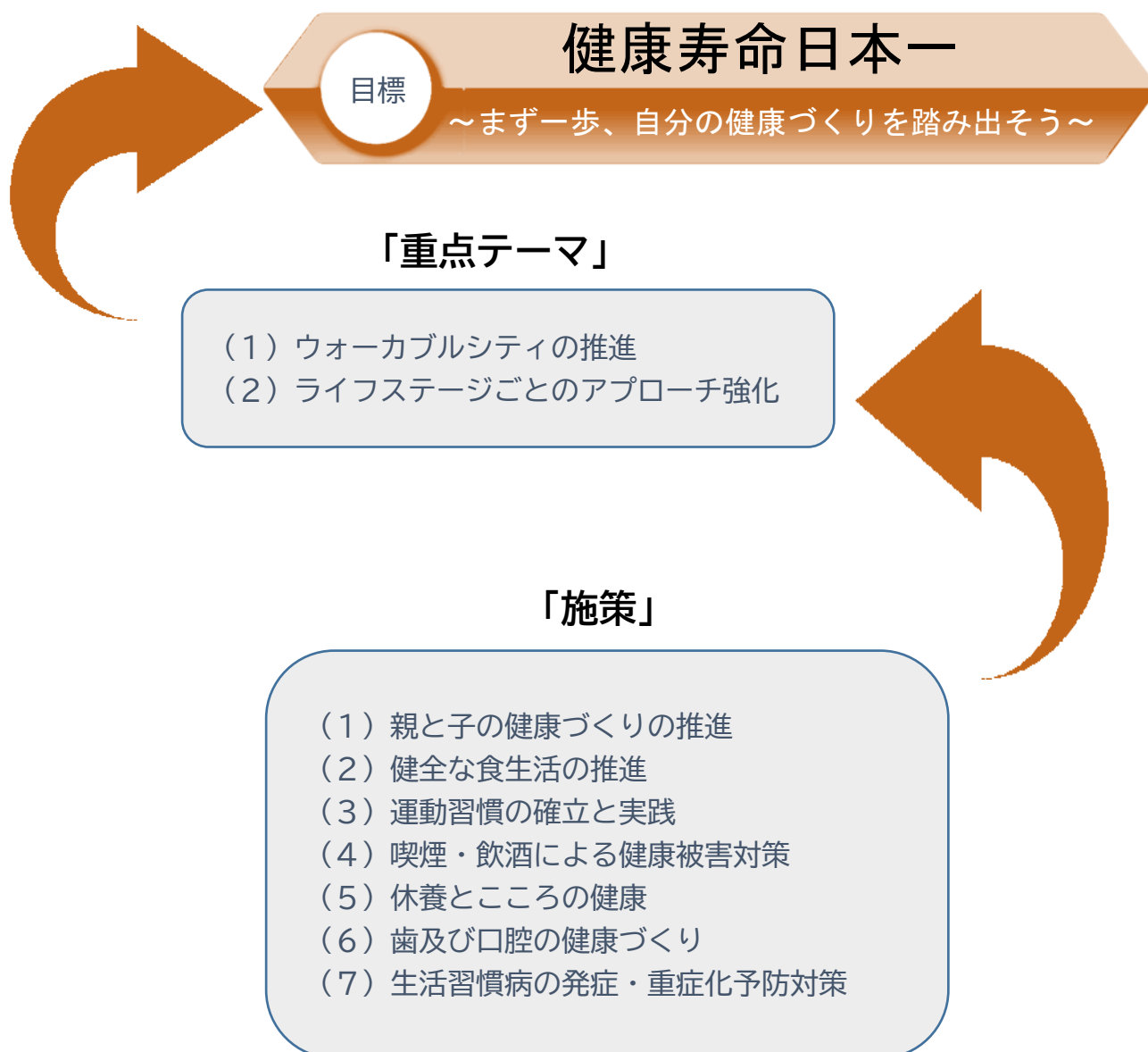


#### (4) 心も体も元気にするための健康づくり推進

総合計画における基本構想に掲げる「健康」を具現化するため、7の基本施策を定め、「美濃加茂市国民健康保険特定健康診査等実施計画」、「美濃加茂市国民健康保険保健事業実施計画」、「美濃加茂市自殺対策計画」、「美濃加茂市子ども子育て支援事業計画」等と密接に連携し、市民が健康で豊かに暮らせる「健康都市」美濃加茂市の実現を目指す「美濃加茂市健康増進計画」に基づいて事業を行います。

基本目標に対し、具体的な事業を設定し、数値目標を掲げて事業評価をしながら、「生涯健康で、元気に生きる！」を実現します。

#### 施策の体系



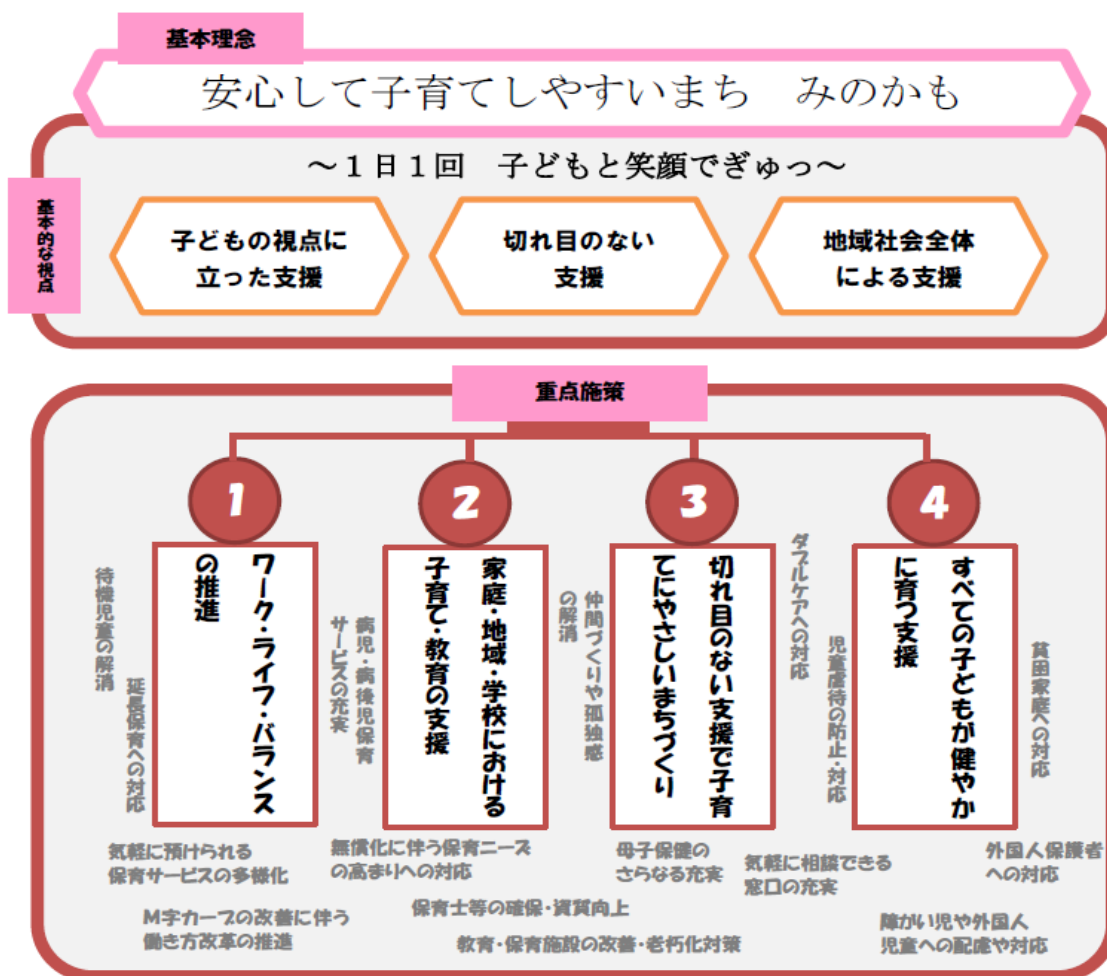


(5) 子育てをしやすい環境の整備

平成24年8月に、子ども・子育て関連3法が成立し、この法律によって、市町村は「子ども・子育て支援事業計画」を策定することが義務付けられ、幼児教育・保育・地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することとなっています。児童福祉に関しては「子どもの最善の利益」が実現される社会を目指すとの考え方を基本とし、障害、疾病、虐待、貧困など社会的な支援の必要性が高い子どもやその家族を含め、全ての子どもや子育て家庭を対象とし、一人ひとりの子どもの健やかな育ちを等しく保障することを目指すこととされています。

美濃加茂市においては、子ども及び子育てをしている家庭について、妊娠、出産期からの子育て期間を切れ目なく支援することにより、一人ひとりの子どもが健やかに育ち、社会の一員として成長することができる環境を整備することを目的に、「第2期美濃加茂市子ども・子育て支援事業計画」を策定し、4つの重点施策を定め、数値目標を設定して各種事業を行います。

施策の体系



(6) 障がいのある人のライフスタイルに合わせたサービス提供の強化

障害者基本法第9条第3項に定める「市町村障害者計画」に基づき、国の「障害者基本計画」及び岐阜県の「岐阜県障害者支援プラン 岐阜県障害者計画」を踏まえるとともに、本市が取り組むべき諸施策の基本的な方向と目標を示した「美濃加茂市障がい者計画（以下「障がい者計画」という。）」及び、障害者自立支援法第88条に定める「市町村障害福祉計画」として、「福祉サービスの充実」を中心とした施策の具体的数値目標を示す「美濃加茂市障がい福祉計画（以下「障がい福祉計画」という。 ※本市においては、児童福祉法第33条の20に定める「市町村障害児福祉計画」を含む。）」を策定しています。

障がい者計画及び障がい福祉計画は、令和2年度までを計画期間としており、次回の見直し時に、総合計画の基本構想である「健康」や本計画が目指す「地域共生社会の実現」を達成するために上位計画と整合させた計画内容とし、現在の基本目標である「共生のまち」「安心・安全なまち」「生きがいのあるまち」に基づく事業評価を元に、市民の声を反映させた事業内容を設定するとともに、数値目標を定め必要な福祉サービスを提供します。

**美濃加茂市障がい者計画**

◎根拠法令

障害者基本法（第11条第3項）

◎位置づけ

障がいのある人のための施策に関する基本的な事項を定める計画

◎計画期間

※前期障がい者計画

：平成19年度～平成28年度

※障がい者計画

：平成29年度～令和2年度

**美濃加茂市  
第5期障がい福祉計画**

◎根拠法令

障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律  
（障害者総合支援法）（第88条）

◎位置づけ

障がい福祉サービス等の確保に関する計画

◎計画期間

3年を1期とする

※第1期：平成18年度～平成20年度

※第2期：平成21年度～平成23年度

※第3期：平成24年度～平成26年度

※第4期：平成27年度～平成29年度

※第5期：平成30年度～令和2年度

**美濃加茂市障がい児福祉計画**

◎根拠法令

児童福祉法（第33条の20）

◎位置づけ

障がい児福祉サービス等の確保に関する計画

◎計画期間

3年を1期とする

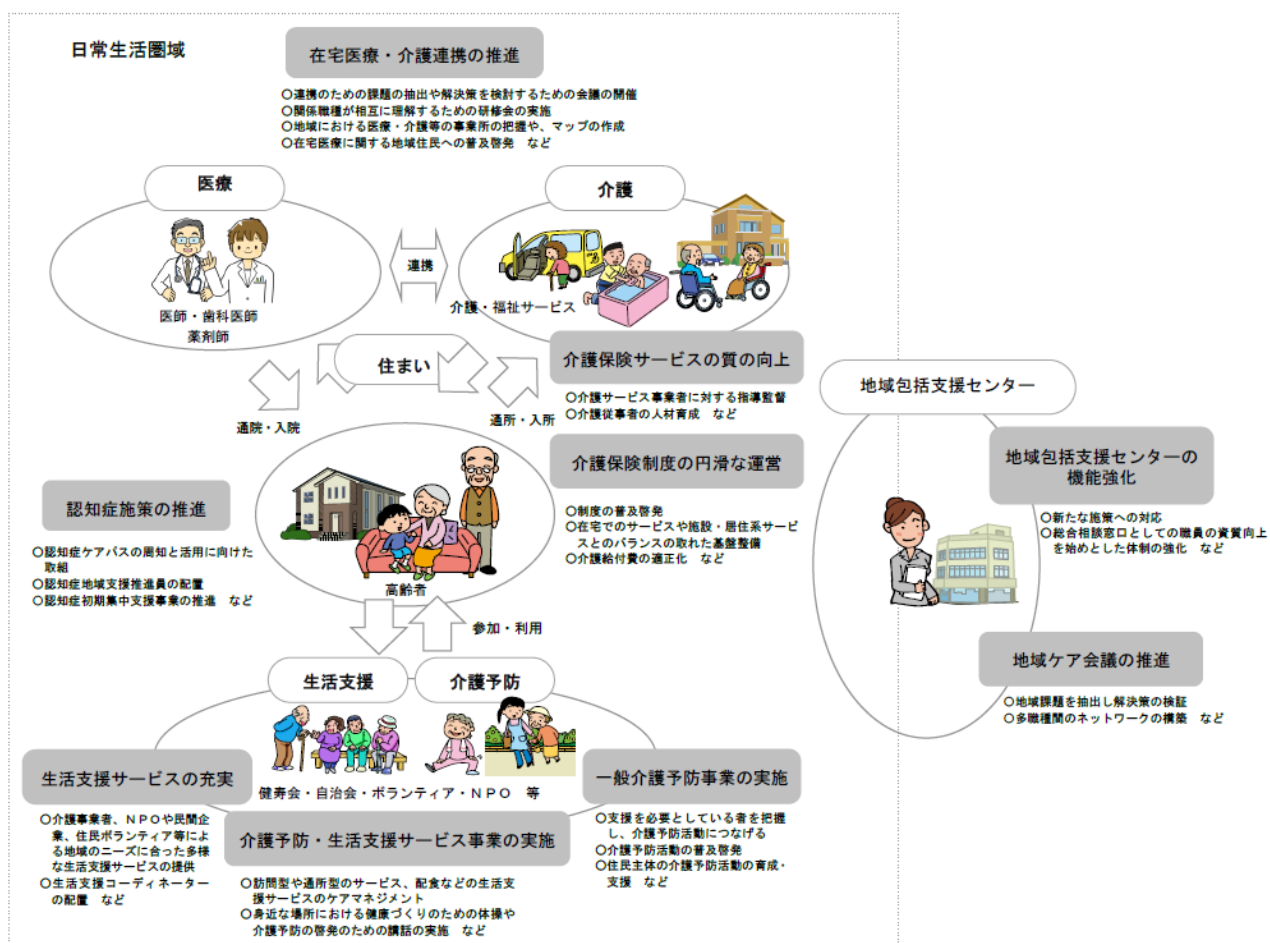
※第1期：平成30年度～令和2年度

(7) 高齢者が住み慣れた地域で安心して住み続けられる仕組みづくりの強化

高齢者が住み慣れた地域で安心して住み続けられる仕組みづくり（地域包括ケアシステム）の実現をめざし、高齢者の保健福祉に関する施策を総合的に推進するために、老人福祉法第20条の8に基づき、高齢者の福祉の増進を図るための「高齢者福祉計画」が策定されており、介護保険法第117条に基づき、市が行う介護保険事業の円滑な実施に関し、「介護保険事業計画」が策定されています。当市では、両者を一体として策定し、「美濃加茂市高齢者福祉計画及び介護保険事業計画（以下「福祉介護計画」という。）として各種事業を行っています。

福祉介護計画においては、「～スマイルシティみのかも～高齢者が笑顔で、いつまでも安心して暮らし続けられる美濃加茂市」を基本理念とし、地域包括ケアシステムの整備を進めています。3つの基本目標と5つの基本方針を掲げ、それらに従った事業を行い、介護保険サービス量の見込みを設定し必要なサービスの給付を行っています。福祉介護計画は令和2年度末までを計画期間としており、本計画と整合させた必要な見直しを行い、ニーズに合わせた事業を行いながら、それぞれの方に必要とされるサービス提供を通じて地域包括ケアシステムの更なる強化を図ります。

地域包括ケアシステムのイメージ



## (8) 地域の安全・安心につながる更生支援

### 《更生支援の目的》

有罪判決の言渡し若しくは保護処分の審判を受けた者又は犯罪の嫌疑がないという以外の理由により公訴の提起を受けなかった者（以下「犯罪をした者等」という。）の更生支援については、再犯の防止等の推進に関する法律（平成28年法律第104号）により、地方公共団体は地域の状況に応じた施策を策定し、実施する責務を有しています。このことから、美濃加茂市では、犯罪をした者等に対し、「あたりまえ」のこととして、必要な行政サービスや配慮を含んだ支援を実施します。罪に問われた経験がある市民でも排除することなく、的確に支援につなぐことで、負のスパイラルに陥ることを防ぎます。結果として、地域の安全・安心につながり、すべての市民が受益者になることを目指します。

### 《実施の前提》

国の再犯防止推進計画（2017.12.15閣議決定）によると、犯罪をした者等の支援については、以下の7つの重点課題が挙げられています。

- ①就労・住居の確保等
- ②保健医療・福祉サービスの利用促進等
- ③学校等と連携した就学支援の実施
- ④犯罪をした者等の特性に応じた効果的な指導の実施等
- ⑤民間協力者の活動の促進等、広報・啓発活動の推進等
- ⑥地方公共団体との連携強化等
- ⑦関係機関の人的・物的体制の整備等

平成31年3月に策定された岐阜県再犯防止推進計画においては、再犯防止推進の施策として、以下の4つが挙げられています。

- ①支援機関（国、市町村、民間団体）の連携強化
- ②支援制度の活用促進
- ③支援協力者の確保、支援
- ④県民への啓発活動

### 《実施方法》

犯罪をした者等の社会復帰のための支援は、本計画の目指す方向である『「孤立」の解消とそれぞれに合った「足場」としての「居場所」づくり』や『「あてにし、される関係」「つながりや絆の構築』といった相互承認関係の構築が不可欠で、様々な連携のネットワークを機能させる必要があります。地域共生社会の実現を目指す本計画においては、「生活困窮者自立相談支援事業」を支援の土台と位置付けているため、犯罪をした者等

が支援を必要とする場合は、生活困窮者自立支援法に規定する「生活困窮者」としてとらえ、生活困窮者支援の実践的な活動方法を活用して犯罪をした者等の生活の安定を目指します。具体的には有効な行政サービスや活用できる資源を本人が活用しやすいように調整して提示し、寄り添いながら支援します。

また、民間協力者の活動支援や広報啓発活動を行い、犯罪をした者等を支える環境を強化します。

《実施体制》

行政サービス等の提供支援	民間協力者の活動支援	広報・啓発活動
<ul style="list-style-type: none"> <li>・セーフティーネットの確保</li> <li>・保健医療サービスの確保</li> <li>・就学機会の確保</li> <li>・支援の調整</li> <li>・地域資源とのつなぎ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保護司の活動支援</li> <li>・ボランティアの活動支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・再犯防止啓発月間活動</li> <li>・社会を明るくする運動</li> </ul>
<p>連動して一体的な事業を行う。</p>		

## 8 計画の進行管理

本計画の進行管理は、①から④のPDCAサイクルを活用します。

項目	内容
①P l a n（計画）	本計画に基づく予算措置を行い、小事業ごとに実施内容を規定し、公開します。
②D o（実行）	事業を実施します。
③C h e c k（評価）	各施策について、会計年度ごとに小事業ごとの実績を明らかにするとともに、監査や市民満足度調査の結果をもとに計画の進捗状況を分析します。
④A c t i o n（改善）	分析結果について、改善を検討し、翌年度の予算措置に反映させます。

美濃加茂市は、社会福祉法第7条第1項の規定に基づく地方社会福祉審議会を設置する必要はありませんが、各分野別にそれぞれ認知症地域ケア推進協議会、高齢者虐待防止ネットワーク運営委員会、生活支援体制整備協議体、高齢者施策等運営協議会、障がい者地域自立支援協議会などの会議体があります。これらの会議体の構成のあり方を検討、整理統合し、保健福祉政策全般について、政策の方向性を審議する会議体の設置を目指します。

福祉保健分野の既存の会議体	
健康づくり推進協議会	子ども・子育て会議
要保護児童対策及びDV防止対策地域協議会	高齢者施策等運営協議会
生活支援体制整備協議体	認知症地域ケア推進協議会
高齢者虐待防止ネットワーク運営委員会	権利擁護支援運営委員会
障がい者地域自立支援協議会	



保健福祉審議会（仮称）					
上記を当市における保健福祉分野全般の政策の方向性を審議する上位機関として設置、その下に必要な部会（保健・健康、児童福祉、障がい福祉、高齢福祉、権利擁護等）を設け、さらには必要に応じて分科会を設置することにより、保健福祉分野の横断的な政策について対応していくことを目指します。					
健康 専門部会	児童福祉 専門部会	高齢福祉 専門部会	障がい福祉 専門部会	権利擁護 専門部会	多領域連携 専門部会
必要な 分科会	必要な 分科会	必要な 分科会	必要な 分科会	必要な 分科会	必要な 分科会



## 資料編

### 1 ヒアリングの実施

本計画の策定にあたり、広く市民及び関係者の意見を反映させることを目的に各種団体に対し、活動における課題や行政への要望等についてヒアリングを行いました。

#### ヒアリング調査対象団体一覧

番号	団体名	区分
1	太田地区自治会	地域住民
2	古井地区自治会	地域住民
3	山之上地区自治会	地域住民
4	蜂屋地区自治会	地域住民
5	加茂野地区自治会	地域住民
6	伊深地区自治会	地域住民
7	三和地区自治会	地域住民
8	下米田地区自治会	地域住民
9	岐阜県弁護士会	専門機関
10	社団法人成年後見センター リーガルサポート岐阜支部	専門機関
11	岐阜県権利擁護センター ぱあとなあ岐阜	専門機関
12	人権擁護委員協議会	専門機関
13	加茂保護区保護司会	専門機関
14	母子保健推進委員会	専門機関
15	生活困窮者自立相談支援事業利用者	地域住民
16	美濃加茂市民生・児童委員協議会	地域住民
17	社会福祉法人美濃加茂市社会福祉協議会本部	社会福祉法人
18	社会福祉法人美濃加茂市社会福祉協議会ひまわりの家	社会福祉法人
19	社会福祉法人美濃加茂市社会福祉協議会総合相談センター	社会福祉法人
20	社会福祉法人清仁会(こどもみらい園ぽぼらす含む)	社会福祉法人
21	社会福祉法人太陽の会(太陽の家・ひだまり)	社会福祉法人
22	社会福祉法人加茂福祉会	社会福祉法人
23	社会福祉法人たちばな会	社会福祉法人
24	社会福祉法人明応保育園	社会福祉法人
25	社会福祉法人森山学園会	社会福祉法人
26	美濃加茂市母子寡婦会	地域住民
27	美濃加茂市小中学校校長会	専門機関
28	美濃加茂市健寿連合会	地域住民
29	岐阜県身体障害者福祉協会美濃加茂支部	障がい支援団体



30	可茂地区精神障がい者家族会	障がい支援団体
31	可茂地区手をつなぐ育成会	障がい支援団体
32	むくどりの会	障がい支援団体
33	ひまわりの家保護者の会	障がい支援団体
34	NPO 法人 岐阜県腎臓病協議会美濃加茂腎友会	障がい支援団体
35	可茂地区肢体不自由児者父母の会	障がい支援団体
36	盲ろう者友の会	障がい支援団体
37	可茂聴協障害者協会	障がい支援団体
38	ライン盲人会	障がい支援団体
39	美濃加茂市難聴者の会	障がい支援団体
40	要約筆記サークル ラインみのかも	障がい支援団体
41	美濃加茂市手話サークル 手輪の会	障がい支援団体
42	岐阜県立可茂特別支援学校特別支援教育コーディネーター	専門機関
43	ひかりの家	障がいサービス事業所
44	ワークショップむくのき	障がいサービス事業所
45	エムプラス	障がいサービス事業所
46	授産施設 Green bird	障がいサービス事業所
47	工房 和楽	障がいサービス事業所
48	忘れな草美濃加茂	障がいサービス事業所
49	株式会社Fデザイナーズ	障がいサービス事業所
50	Lucky Leaf	障がいサービス事業所
51	スマイルサポート株式会社	障がいサービス事業所
52	きらら美濃加茂	障がいサービス事業所
53	青空ファーム	障がいサービス事業所
54	NPO 法人岐阜福祉事業支援友の会	障がいサービス事業所
55	NPO 法人 希望舎(ぴーすまいる)	障がいサービス事業所
56	放課後等デイサービス 虹色キラリ	障がいサービス事業所
57	株式会社ミライへ(みらいへのいえ美濃加茂・美濃川合)	障がいサービス事業所
58	ワンハート えがお	障がいサービス事業所
59	地域生活支援センターひびき	障がい相談事業所
60	生活訓練施設 さくら	障がい相談事業所
61	ひまわりの丘地域生活支援センター	障がい相談事業所
62	美谷の里(関市)	障がい相談事業所
63	地域生活支援センターすいせい(郡上市)	障がい相談事業所
64	相談支援事業所かざぐるま(関市)	障がい相談事業所

## 2 各種調査の活用

本計画の策定のための現状分析にあたっては、市の様々な分野について行われた調査の結果を活用しています。

### 対象調査一覧

番号	調査名／調査概要	実施年度	担当部署等
1	健康についてのアンケート	H30	健康課
	健康増進計画の策定にあたり、市民に対し20歳未満と20歳以上に区分けした、健康に関する意識について調査しました。		
2	検診時の問診票集計	H30	健康課
	保健センターが実施する各種検診時の問診票について、種別ごとに結果を取りまとめました。		
3	権利擁護支援体制整備に関するニーズ調査	H30	福祉課
	可茂地域の行政、福祉事業所、金融機関に対し、権利擁護支援が必要と思われる対象者数及び必要な支援内容について調査しました。		
4	こどもの未来応援調査	H30	福祉課
	子どもを取り巻く社会や経済の状況が、どのように子どもの成長や日々の生活などに影響しているかを調査しました。		
5	障害者手帳所持者に対する住民調査	H28	福祉課
	障害者手帳を所持する市民に対し、障がい者施策に関する現在の状況や今後の意向、要望等について調査しました。		
6	子育て支援に関するアンケート調査	H30	こども課
	就学前児童及び小学生児童を区分けし、保護者の就労状況、サービス利用の実態、子育てに関する意識・意見を調査しました。		
7	保育園保護者アンケート	H30	こども課
	市立の保育園に通う園児の保護者に対し、保育園の運営や施設状況について調査しました。		
8	認知症の人本人への聞き取りアンケート	H30	高齢福祉課
	認知症患者に対し、ケアマネージャーによる聞き取り方式で、生活状況や要望について調査しました。		
9	居宅介護支援及び訪問介護事業所における生活支援サービスに関するアンケート	H30	高齢福祉課
	長寿支援センターやケアマネージャーを含む市内の介護サービス事業所に対し、現状や市民のニーズ、今後必要となる事業について調査しました。		

10	ふれあい・いきいきサロン等におけるアンケート	H30	高齢福祉課
	地域での支え合い活動の実態を把握するため、高齢者サロン利用者のこまりごとについて調査しました。		
11	高齢者等実態調査	H28	高齢福祉課
	市内の要介護認定の高齢者、一般成人、自宅での介護者に対し、介護サービスのニーズ及びサービス見込み量を把握するために調査しました。		
12	市民満足度調査	H30	企画課
	市内の地域や年代、性別ごとで、日々の暮らしについて感じていることについて市民のニーズや意向を把握するために毎年実施している調査です。		
13	国勢調査	H27	国データ
	国の施策を検討するための基礎資料とるため、5年に一度全世帯に対し生活状況等を把握するために行われる調査です。		
14	国民生活基礎調査	H30	国データ
	保健、医療、福祉、年金等国民生活の基礎的事項について、厚生労働省の施策検討のために行われる調査です。		
15	社会生活基本調査	H28	国データ
	生活時間の配分や余暇時間における主な活動の状況など、国民の社会生活の実態を明らかにし、様々な分野で活用するために行われる調査です。		
16	民生委員児童委員に対するアンケート	R1	市社協
	民生委員児童委員(102人)に対し、地域の福祉的課題を把握するために行われた調査で、調査結果は地域福祉活動計画にも反映されます。		
17	福祉委員に対するアンケート	R1	市社協
	福祉委員(175人)に対し、地域の福祉的課題を把握するために行われた調査で、調査結果は地域福祉活動計画にも反映されます。		

### 3 日本社会の構造的変容と地域福祉をめぐる現状・課題

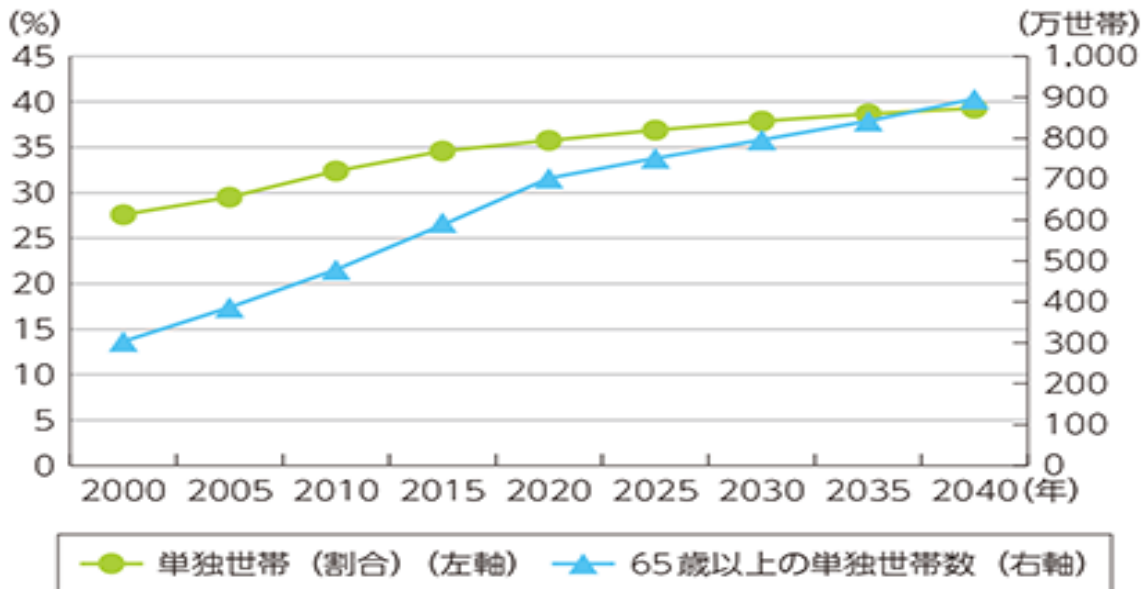
#### (1) 単独世帯の増加と「孤立」のリスク

日本社会は、今、経済のグローバル化を基本とした国内の経済的な構造変容とそれに伴う政治的な構造改革によって、また、少子高齢化の急速な進展という人口構造の急激な変化に伴う社会構造の変容によって、大きな転換期を迎えています。

こうした転換期にある社会において、家族・家庭における血縁、地域コミュニティにおける地縁、企業社会における社縁等、従来公共サービスとして提供されてきたサービス以外のところでサービスを提供してきた社会的な相互扶助システムの機能が低下しているだけでなく、地域コミュニティとの「つながり」が弱い単独世帯（世帯主が一人の世帯）が増加している。さらには、経済のソフト化・サービス化及び高度大衆消費社会への移行にともなう価値観の多様化の進展によって、地域住民の連帯感が希薄化する等、社会情勢の変化には著しいものがあります。

とりわけ、未婚率の増加や核家族化の影響も受けて、単独世帯が増加しています。2040年には単独世帯の割合は約40%に達すると予測され、特に65歳以上の高齢者の単独世帯数の増加が顕著です（総務省『平成30年度版 情報通信白書』の記述より）。

図表1 単独世帯率の推移と65歳以上の単独世帯数の推移（2020年以降は予測）

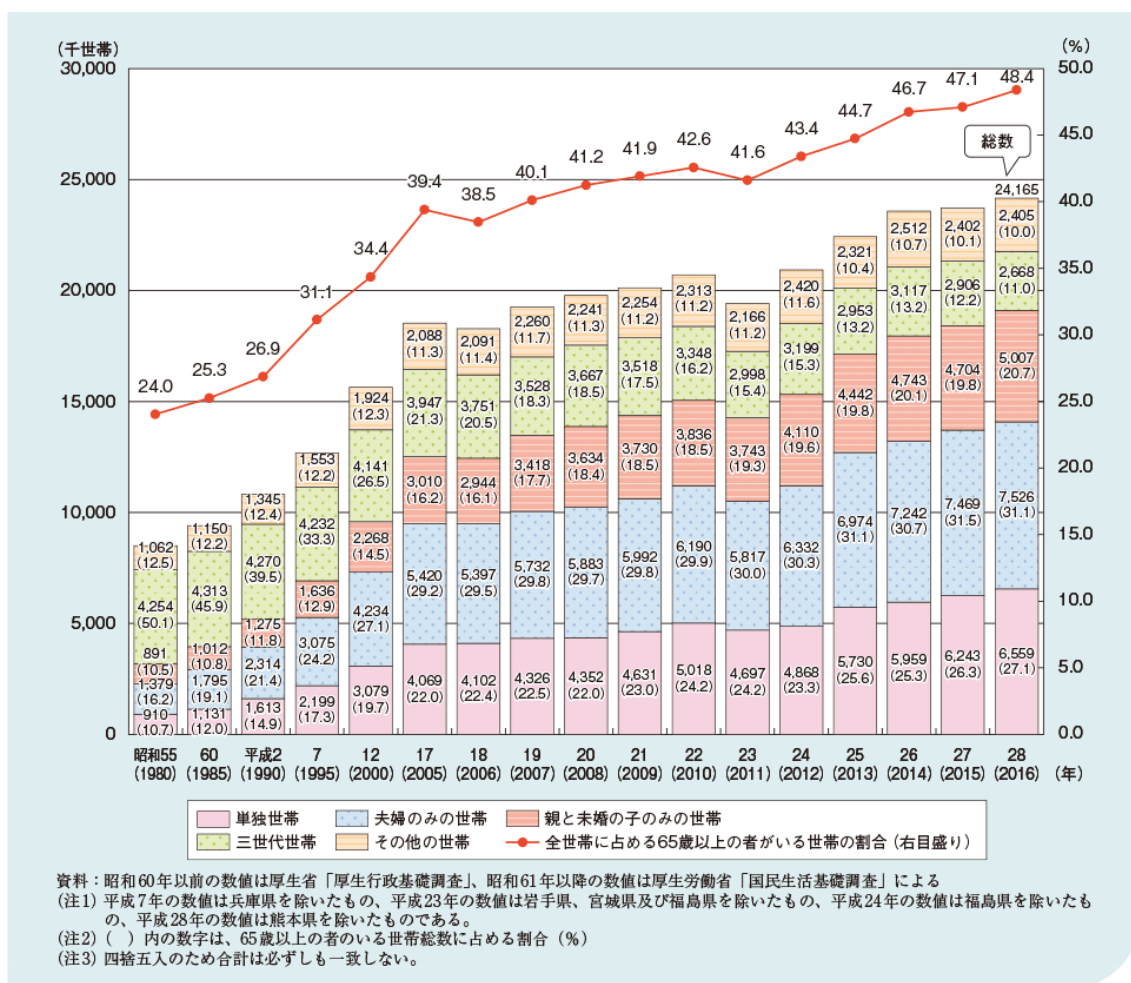


(出典) 総務省『平成30年度版 情報通信白書』

<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h30/html/nd141110.html> 2019年10月20日閲覧

65歳以上の者のいる世帯についてみると、2016年現在、世帯数は2,416万5千世帯と、全世帯（4,994万5千世帯）の48.4%を占めています（以下、内閣府『平成30年度版 高齢社会白書』の記述より）。

図表2 65歳以上の者のいる世帯及び構成割合と全世帯に占める65歳以上の者がいる世帯の割合



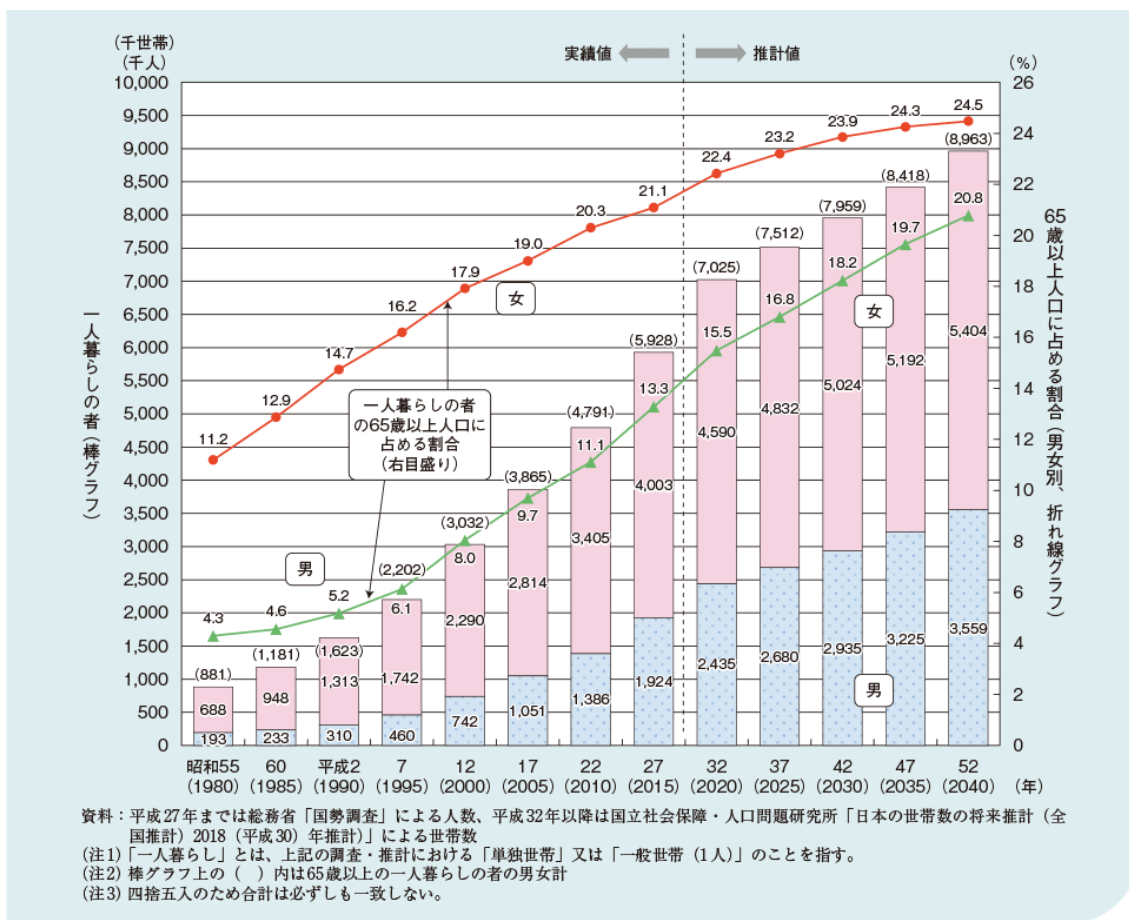
(出典) 内閣府『平成30年度版 高齢社会白書』

[https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/html/zenbun/s1\\_1\\_3.html](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/html/zenbun/s1_1_3.html) 2019年10月20日閲覧

1980年では世帯構造の中で三世代世帯の割合が一番多く、全体の半数を占めていたが、2016年では夫婦のみの世帯が一番多く約3割を占めており、単独世帯と合わせると半数を超える状況です。

また、65歳以上の一人暮らしの者の増加は男女ともに顕著であり、1980年には男性約19万人、女性約69万人、65歳以上人口に占める割合は男性4.3%、女性11.2%でしたが、2015年には男性約192万人、女性約400万人、65歳以上人口に占める割合は男性13.3%、女性21.1%となっています。

図表3 65歳以上の一人暮らしの者の動向



(出典) 内閣府『平成30年度版 高齢社会白書』

[https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/html/zenbun/s1\\_1\\_3.html](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/html/zenbun/s1_1_3.html) 2019年10月20日閲覧

単独世帯の増加は、社会的な「孤立」のリスクを高めると言われています。内閣府「平成27年度 第8回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査結果」によると、日本の単独世帯の高齢者のうち、他者との会話が「ほとんどない」と回答した人の割合は7.0%であり、これは二人以上の世帯の値（2.2%）や諸外国の単独世帯（アメリカ：1.6%、ドイツ：3.7%、スウェーデン：1.7%）と比較すると高い水準です。単独世帯の増加は、頼りにできる存在が身近におらず、社会的に孤立してしまう人の増加につながると考えられます。

他方、東日本大震災を経て、多くの人びとが改めて人と人との「つながり」の重要性を再認識する中で、今後、家族や地域コミュニティや職場等の人と人との「絆」を見直し、再構築していくとともに、ボランティア団体・NPO等の市民団体や各種グループ・サークル等の多様な切り口から、新たな人と人との「絆」を構築することにより、人と人、心と心の「つながり」を強化していくことが喫緊の課題となっています。

内閣府が実施した「平成19年度 少子化対策と家族・地域の絆に関する意識調査」によると、自分と地域の人たちとのつながりについて聞いたところ、強い方だと思うと答えた者の割合は45.7%（「強い方だと思う」（15.3%）+「どちらかといえば強い方だと思う」（30.4%））で、弱い方だと思うと答えた者の割合は52.5%（「どちらかといえば弱い方だと思う」（32.8%）+「弱い方だと思う」（19.7%））となっています。また、町内の人たちとの関係で、現在は大切にしていないが、今後大切にしたいと思っていることをいくつかも挙げてもらったところ、「高齢者・障害者の生活を支援する」を挙げた者の割合が22.3%、「防災・防犯活動を行う」を挙げた者の割合が21.4%と高く、以下「地域や郷土の伝統文化を大事にする」（14.0%）、「地域の行事やお祭りなどのイベントに参加する」（13.6%）、「趣味や教養の活動を行う」（12.2%）等となっています。なお、特にないと答えた者の割合は25.6%となっています（複数回答）。

とくに高齢者について見てみると、「家族以外に相談あるいは世話をしあう親しい友人がいるか」という問いに対して、日本の高齢者の25.9%が「いない」と回答しています（以下、内閣府「平成27年度 第8回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査結果」の記述より）。また、日々の生活を過ごすにあたり心の支えとしている存在について、同調査によれば、日本において高齢者の心の支えになる人物を挙げてもらった結果、高回答率を示したのは「配偶者・パートナー」と「子供」でした。この2項目のみ過半数を超えています。「配偶者・パートナー」と「子供」が大きな支えになるとの点ではどの国でも同じ傾向ですが、例えば韓国ではそれ以外の対象への依存心が非常に低く、逆にアメリカ合衆国は他の人達も大いに心の支えになっている等、国ごとの違いがはっきりと表れています。日本は「配偶者・パートナー」・「子供」以外の回答率が、低くなっています。

図表4 親しい友人の有無 (%)

	日 本								ア メ リ カ							
	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回	第7回	第8回	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回	第7回	第8回
友人がいる	68.2	66.3	70.5	69.0	75.2	70.1	73.7	73.1	90.6	93.3	91.7	90.1	87.1	84.6	84.3	84.7
1 同性の友人がいる	57.3	54.1	60.0	57.9	66.3	60.4	63.2	67.5	32.2	24.9	27.4	31.0	33.2	41.8	43.4	39.8
2 異性の友人がいる	0.9	1.4	1.5	1.6	1.0	1.2	1.0	1.9	1.1	1.4	1.6	2.2	2.7	2.7	3.6	3.2
3 同性と異性の友人がいる	10.0	10.8	9.0	9.5	17.9	18.5	19.5	13.8	57.3	67.0	62.7	56.9	51.2	40.1	37.3	41.8
4 いずれもない	29.0	33.4	28.7	30.5	24.8	29.9	26.2	25.9	8.9	6.6	7.9	9.4	11.5	15.2	15.7	11.9
5 わからない								1.0								3.4
無回答	2.8	0.3	0.9	0.6	-	-	0.1	-	0.5	0.1	0.4	0.5	1.4	0.2	-	-

	ド イ ツ						スウェーデン		
	第3回	第4回	第5回	第6回	第7回	第8回	第5回	第7回	第8回
友人がいる	85.4	88.0	83.0	77.8	80.0	82.2	92.2	88.7	90.5
1 同性の友人がいる	25.7	28.6	26.5	29.3	32.6	32.2	26.4	28.4	28.1
2 異性の友人がいる	0.7	0.6	1.2	2.8	2.4	2.4	2.5	2.7	3.2
3 同性と異性の友人がいる	59.0	58.8	55.3	45.7	45.0	47.6	63.3	57.6	59.2
4 いずれもない	13.8	11.9	17.0	22.0	17.7	17.1	7.8	11.4	8.9
5 わからない						0.7			0.6
無回答	0.9	0.1	-	0.1	2.3	-	-	-	-

（出典）内閣府「平成27年度 第8回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査結果」

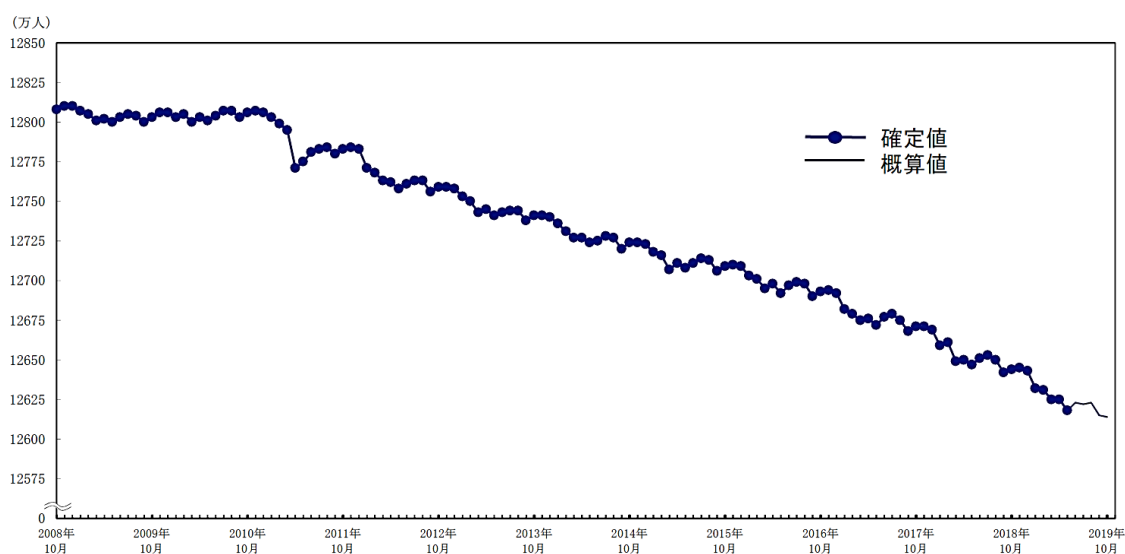


## (2) 人口減少と少子高齢化

次に、人口減少と少子高齢化の状況について見てみます。

日本の総人口は、2019年4月1日現在、1億2,625万人となっています（以下、総務省統計局 人口推計（平成31年（2019年）4月確定値，令和元年（2019年）9月概算値）（2019年9月20日公表））。

図表5 日本の総人口の推移



(出典) 総務省統計局 人口推計

<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>

2019年10月20日閲覧

2019年4月1日現在の確定値を見てみると、総人口は、1億2,625万4千人で、前年同月に比べ減少▲24万8千人（▲0.20%）です。15歳未満人口は1,532万人で、前年同月に比べ減少▲19万6千人（▲1.27%）、15～64歳人口は7,518万1千人で、前年同月に比べ減少▲42万8千人（▲0.57%）、65歳以上人口は3,575万2千人で、前年同月に比べ増加37万6千人（1.06%）となっています。

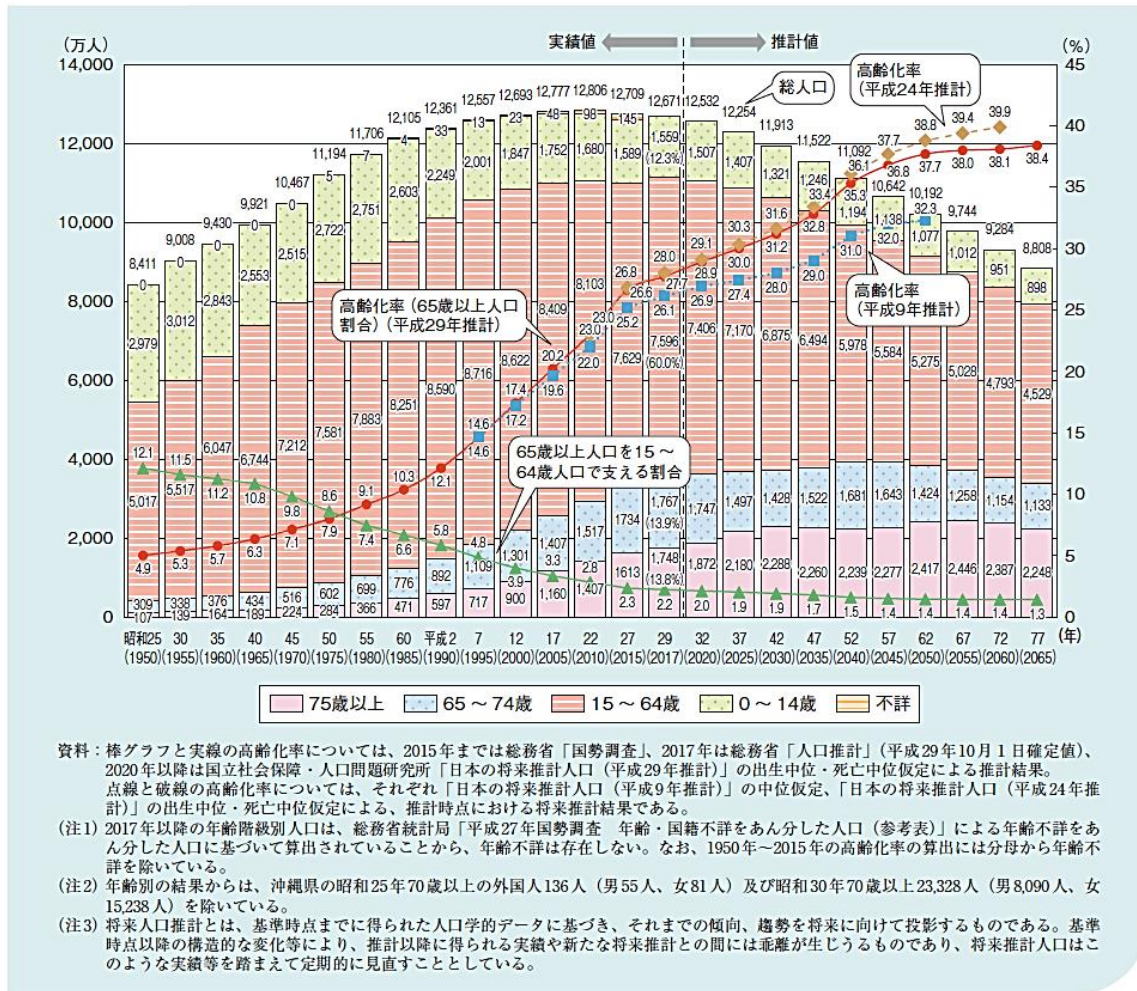
日本の総人口は、長期の人口減少過程に入っており、2029年に人口1億2,000万人を下回った後も減少を続け、2053年には1億人を割って9,924万人となり、2065年には8,808万人になると推計されています（以下、内閣府『平成30年度版 高齢社会白書』の記述による）。

次に、65歳以上の人口が総人口に占める割合である高齢化率を見ると、日本では2013年に25%を超え、4人に1人が高齢者となりました。高齢化率の推移を見ると、日本社会は1970年に高齢化率が7%を超え、高齢化社会となり、1994年に14%を超えて高齢社会に、そして2006年には20%を超えて超高齢社会へと至っています。



このまま推移すると、2050年頃には高齢化率は40%近くになることが予測されています。

図表6 日本の高齢化率と総人口推移予測



(出典) 内閣府『平成30年度版 高齢社会白書』

[https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/html/zenbun/s1\\_1\\_3.html](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/html/zenbun/s1_1_3.html) 2019年10月20日閲覧

なお、日本人の平均寿命は、2016年現在、男性80.98年、女性87.14年と、前年に比べて男性は0.23年、女性は0.15年上回った。今後、男女とも平均寿命は延びて、2065年には、男性84.95年、女性91.35年となり、女性は90年を超えると見込まれています。

65歳以上人口を男女別にみると、男性は1,526万人、女性は1,989万人で、性比（女性人口100人に対する男性人口）は76.7であり、男性対女性の比は約3対4となっています。また、65歳以上人口のうち、「65～74歳人口」は1,767万人（男性843万人、女性924万人、性比91.2）で総人口に占める割合は13.9%、「75歳以上人口」は1,748万人（男性684万人、女性1,065万人、性比

64. 2) で、総人口に占める割合は13.8%です。さらに、15～64歳人口は、1995年に8,716万人でピークを迎え、その後減少に転じ、2013年には7,901万人と、1981年以来32年ぶりに8,000万人を下回りました。

65歳以上人口は、いわゆる「団塊の世代」が75歳以上となる2025年には3,677万人に達すると見込まれています。その後も65歳以上人口は増加傾向が続き、2042年に3,935万人でピークを迎え、その後は減少に転じると推計されています。総人口が減少する中で65歳以上の者が増加することにより高齢化率は上昇を続け、2036年に33.3%で3人に1人となります。2042年以降は65歳以上人口が減少に転じても高齢化率は上昇を続け、2065年には38.4%に達して、国民の約2.6人に1人が65歳以上の者となる社会が到来すると推計されています。総人口に占める75歳以上人口の割合は、2065年には25.5%となり、約3.9人に1人が75歳以上の者となると推計されています。65歳以上人口のうち、65～74歳人口は「団塊の世代」が高齢期に入った後に2016年の1,768万人でピークを迎えます。その後は、2028年まで減少傾向となるが再び増加に転じ、2041年の1,715万人に至った後、減少に転じると推計されています。一方、75歳以上人口は増加を続け、2018年には65～74歳人口を上回り、その後も2054年まで増加傾向が続くものと見込まれています。

65歳以上人口と15～64歳人口の比率をみると、1950年には1人の65歳以上の者に対して12.1人の現役世代（15～64歳の者）がいたのに対して、2015年には65歳以上の者1人に対して現役世代2.3人になっています。今後、高齢化率は上昇し、現役世代の割合は低下し、2065年には、65歳以上の者1人に対して1.3人の現役世代という比率になります。

出生数は減少を続け、2065年には、56万人になると推計されています。この減少により、年少人口（0～14歳）は2056年に1,000万人を割り、2065年には898万人と、現在の半分程度になると推計されています。出生数の減少は、生産年齢人口にまで影響を及ぼし、2029年に6,951万人と7,000万人を割り、2065年には4,529万人となると推計されています。

さらに深刻なのが、要介護（要支援）者数の激増が予測されていることです。要介護（要支援）の認定者数は、2016年4月現在633万人で、この17年間で約2.90倍になっています。このうち軽度の認定者数の増が大きく。近年、増加のペースが再び拡大しています。2060年には842万人になり、要介護（要支援）者が子どもの数を上回る時代がやってくることを予測されます。

### (3) 雇用不安と地域コミュニティの揺らぎ

2018年における雇用者は5,596万人と、前年に比べ136万人の増加となりました。このうち正規の職員・従業員は3,476万人と53万人の増加となった一方、非正規（本稿では、「非正規」という用語を使用する）の職員・従業員は2,120万人と84万人の増加となりました。男女別にみると、男性は正規の職員・従業員が2,339万人と29万人の増加、非正規の職員・従業員が669万人と22万人の増加となりました。女性は正規の職員・従業員が1,137万人と23万人の増加、非正規の職員・従業員が1,451万人と62万人の増加となりました（以上、総務省統計局「労働力調査（詳細集計）平成30年（2018年）平均」）。

雇用不安と少子高齢化と人口減少の急激な進展に、経済構造の金融・サービス業中心の消費社会への転換と長期不況とが重なることで、非正規雇用者が急増し、人びとの雇用不安をかき立てています（以下、牧野篤「社会をつくる生涯学習」の記述による）。それはまた、生活そのものを不安定にせざるを得ず、人びとは働くことでこの社会の一員としてきちんと位置づいているという感覚を急速に失っています。これまでの経済を支えてきた製造業はすでに主力産業ではなくなり、むしろマイナス成長産業へと転化しています。それに代わって経済の主力として台頭してきた金融業やサービス業も、大量の安定した雇用をつくりだす産業ではなく、このような産業構造の下では、雇用も不安定化していかざるを得ません。今日では、全雇用者の35%を超える人びとが非正規雇用者であり、このような就労環境にあって、多くの人びとが働くことに誇りを持たなくなっていると言われています。

#### (4) 人びとの「つながり」の希薄化

このような社会の構造的な変化に直面して、人びとの生活の基盤となる地域コミュニティが急速に疲弊しています（以下、牧野篤「社会をつくる生涯学習」の記述による）。上述のような人口減少、また、少子高齢化の急速な進展という人口構造の急激な変化に伴う社会構造の変容とも相俟って、多くの市町村でその自治を支える基層自治組織（自治会・町内会等）が解体され、さらには、子ども人口の減少とも相俟って進められた学校の統廃合が、自治会等住民の自治組織の解体を推進し、人びとが生活の場である地域コミュニティで培ってきたさまざまな地縁組織の紐帯が切断され、分散化が進み、結果的に自治の基盤が解体の度を深めてしまった市町村が、多数存在します。これは、地域コミュニティが次世代を育成する機能を失い、持続可能なコミュニティであることを否定されることと同義です。地域コミュニティは人びとが相互の承認関係の中で生きる社会ではなくなり、人びとは「孤立」の度合いを深めています。自治組織の解体は、地域コミュニティに「足場」を持たない地域住民の増加を加速化しています。

また、地域コミュニティに「足場」を持たない地域住民は、産業構造の変化にともなって人びとの就労が不安定となり雇用不安が広がる中で、働く場への帰属も失ってしまい、そこでも「孤立」を深めています。そこでは、規律正しい生活を送ること、つまり皆が同じ時間に出社して、コツコツと真面目に、黙々と、規則正しい身のこなしで仕事に励み、皆が一緒に働くことで、企業が大きくなり、国家が発展し、その結果、皆が一緒に豊かになり、それがまた今頑張ることで将来もっとよくなるという希望を持たせてくれるという従来の製造業中心の社会で人びとが共有していたであろう「われわれ」という感覚はすでに消えています。このことは、高齢化にともなって需要が増えている地域福祉の現場における介護職や医療職・看護職についても同様です。

さらに、それは、働く人びとの家族のあり方にも影響を与えています。家族一人ひとりの生活時間が異なり、一家で団らんを囲む食事の形も個食・孤食へと変わり、個人の好みに応じて食事をとることができる社会へと、孤立化・個別化が進んでいます。

このように、いわゆる血縁・地縁・社縁と言われる相互扶助機能が弱体化し、人びとは「足場」を失いつつあります。私たちは、他者とともに生きている「われわれ」という感覚を失い、社会構造的にきわめて厳しい「孤立」に陥らざるを得なくなっているのです。

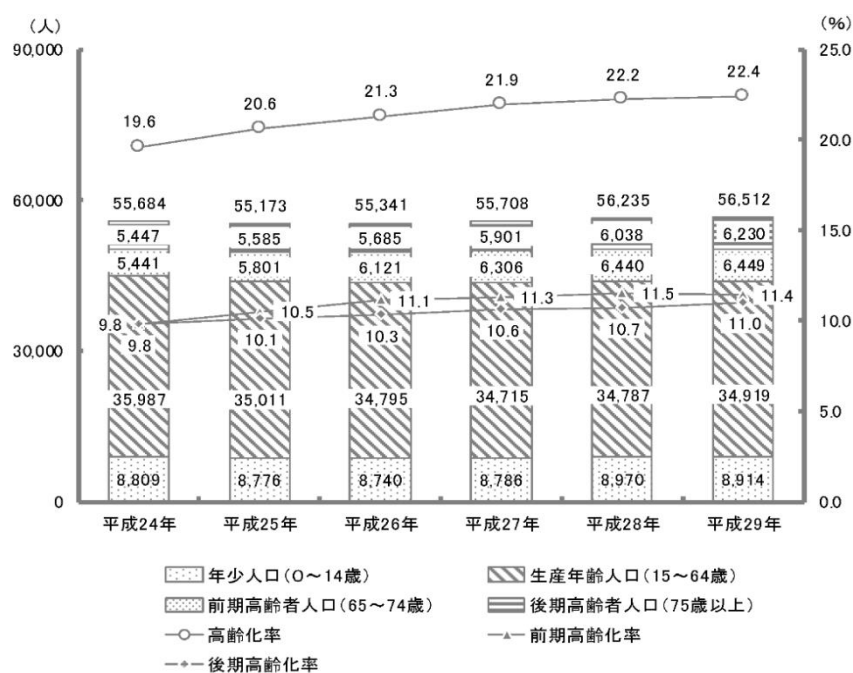
### (5) 美濃加茂市の現状

このように、私たちは、他者とともに生きているという感覚を失い、社会構造的にきわめて厳しい「孤立」に陥らざるを得なくなっています。こうした動きは、美濃加茂市にも地続きであると言えます（以下、美濃加茂市「高齢者福祉計画・介護計画 平成30年度～平成32年度」の記述による）。また、地域福祉の分野において顕著に表れてきていると言えます。

例えば、美濃加茂市の自治会加入率は、59.2%（加入世帯数13,220／全世帯数22,208世帯）であり（県自連「自治会（住民自治組織）及び活動内容等調べ」2018年4月1日現在）、全国平均が7割程度とされている中で、低い加入率となっています。

また、美濃加茂市の高齢者をめぐる状況を見てみると、市の総人口は、2017年で56,512人となっており、2012年に比べわずかに増加していますが、高齢者人口は、前期高齢者、後期高齢者ともに、増加傾向が見られます。高齢化率の推移をみると、前期高齢者は2014年以降横ばいとなっており、後期高齢者は2012年以降増加しています。

図表7 美濃加茂市の総人口と高齢化率の推移



資料：住民基本台帳（各年10月1日現在）

（出典）美濃加茂市「高齢者福祉計画・介護計画 平成30年度～平成32年度」

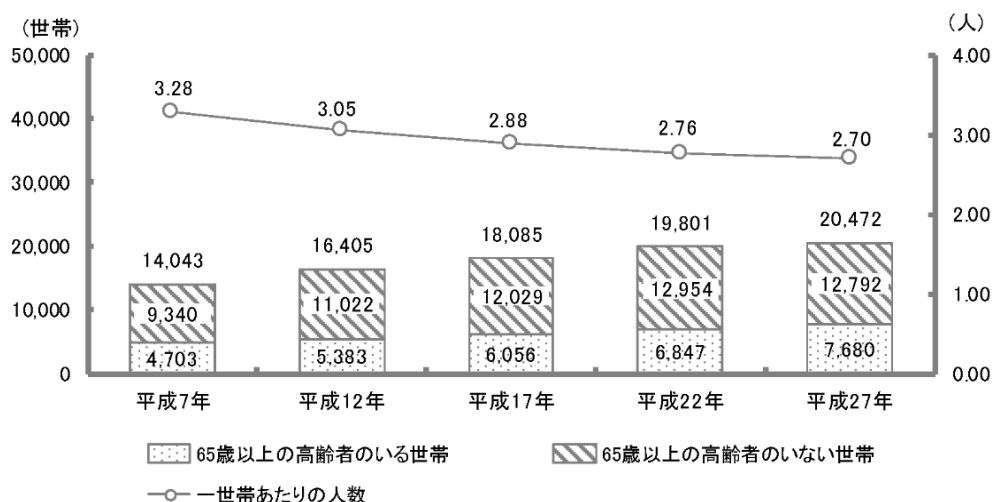
<http://www.city.minokamo.gifu.jp/temp2/hp/127/20150420094544/高齢者福祉計画・介護保険事業計画.pdf>

2019年10月20日閲覧

次に、美濃加茂市の世帯数と一世帯あたり人数の推移について見てみます。美濃加茂市の世帯数の推移を見ると、2010年と2015年を比べると、65歳以上の高齢者のいない世帯は減少していますが、65歳以上の高齢者のいる世帯は増加しています。一

世帯あたりの人数は、2015年で2.70人と減少しています。美濃加茂市の高齢者世帯数の推移は、2015年で65歳以上の高齢者のいる世帯のうち、高齢者単身世帯が1,452世帯、高齢者夫婦世帯が2,214世帯と、増加しています。

図表8 美濃加茂市における一世帯数あたりの人数の推移



資料：国勢調査

(出典) 美濃加茂市「高齢者福祉計画・介護計画 平成30年度～平成32年度」

<http://www.city.minokamo.gifu.jp/temp2/hp/127/20150420094544/高齢者福祉計画・介護保険事業計画.pdf>

2019年10月20日閲覧

図表9 美濃加茂市における高齢者世帯数の推移

単位：世帯

区分	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年
総世帯数	14,043	16,405	18,085	19,801	20,472
65歳以上の高齢者のいる世帯	4,703 (33.5%)	5,383 (32.8%)	6,056 (33.5%)	6,847 (34.6%)	7,680 (37.5%)
高齢者単身世帯	460 (3.3%)	660 (4.0%)	865 (4.8%)	1,131 (5.7%)	1,452 (7.1%)
高齢者夫婦世帯	530 (3.8%)	832 (5.1%)	1,395 (7.7%)	1,764 (8.9%)	2,214 (10.8%)
その他同居世帯	3,713 (26.4%)	3,891 (23.7%)	3,796 (21.0%)	3,952 (20.0%)	4,014 (19.6%)

(出典) 美濃加茂市「高齢者福祉計画・介護計画 平成30年度～平成32年度」

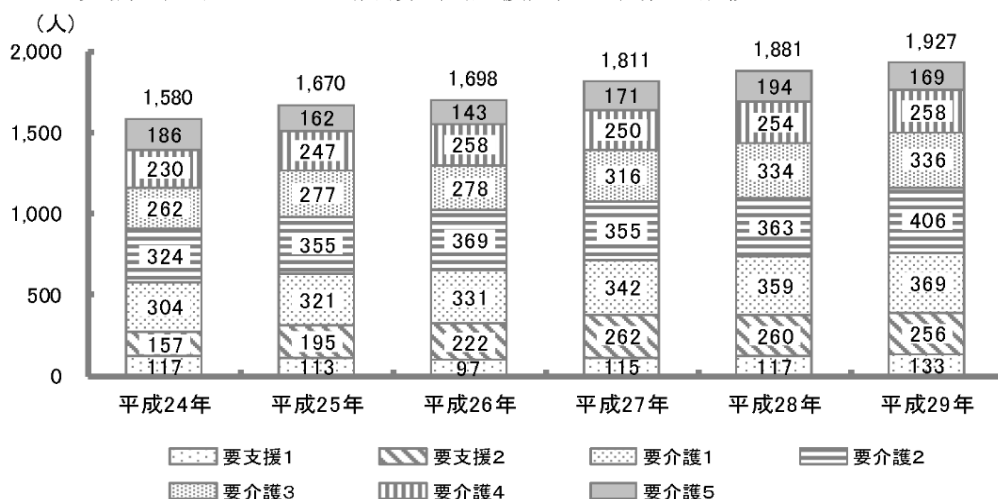
資料：国勢調査

<http://www.city.minokamo.gifu.jp/temp2/hp/127/20150420094544/高齢者福祉計画・介護保険事業計画.pdf>

2019年10月20日閲覧

美濃加茂市における要介護（要支援）認定者の状況を見てみます。美濃加茂市の第1号被保険者の要介護（要支援）認定者数の推移をみると、認定者総数は増加しており、2017年では1,927人、5年で1.2倍となっています。要介護（要支援）度別にみると、要支援2が特に増加しており、1.6倍となっています。

図表10 美濃加茂市における要介護（要支援）認定者数の推移

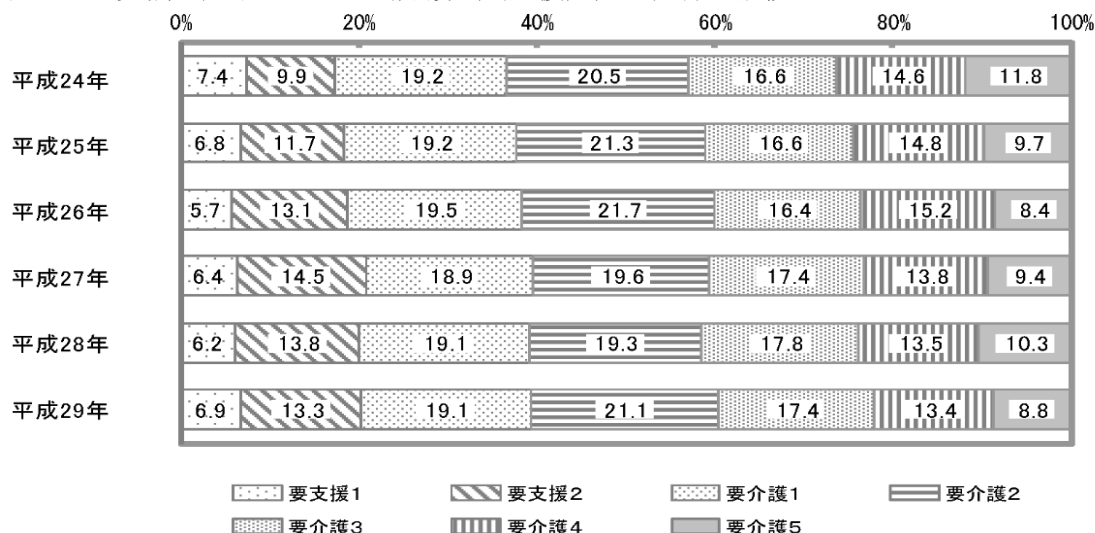


※第2号被保険者をのぞく

資料：介護保険事業状況報告 月報（各年9月末現在）

美濃加茂市の要介護（要支援）度別認定割合の推移をみると、2012年に比べ、2017年では要支援2が3.4ポイント増加しています。

図表11 美濃加茂市における要介護（要支援）認定割合の推移



資料：介護保険事業状況報告 月報（各年9月末現在）

（出典）美濃加茂市「高齢者福祉計画・介護計画 平成30年度～平成32年度」※図表10及び図表11

<http://www.city.minokamo.gifu.jp/temp2/hp/127/20150420094544/高齢者福祉計画・介護保険事業計画.pdf>

2019年10月20日閲覧

各自治会の福祉委員181人に対するアンケート調査によると（回収137人 75.6% 2019年9月実施）、「現在、住んでいる地域にはどのような課題があると感じていますか」の問いに対して、次のような声が聞かれました。

- \*世代間の交流が少ない（64人）
- \*隣近所との交流が少ない（43人）
- \*自由に使える居場所が少ない（42人）
- \*閑散として活気がない（37人）
- \*高齢者または障がい者の集まれる場が少ない（36人）
- \*地域の活動が活発でない（34人）
- \*高齢者支援が十分でない（24人）
- \*孤立状態の人がいる（17人）

また、2019年8月に実施された地域福祉関係事業者・団体等に対するヒアリング調査からは、次のような声が聞かれました（順不同）。

- \*高齢化により、利用者の作業能力や生活能力の低下を懸念している（障がい関係）。
- \*利用者の障がい程度に対して、職員のマンパワーが不足している（障がい関係）。
- \*少子高齢化により、地域の草刈りができない（社協関係）。
- \*独居高齢者の心配、地域のつながりの低下（社協関係）。
- \*独居高齢者が増え、高齢者が地域活動に対して負担がおおきと感じていること。
- \*団体としては高齢化で会員が減少していること（障がい関係）。
- \*会員の高齢化（高齢化により、花壇の整備、運動会等の行事の参加が難しくなってきた（高齢関係））。
- \*コミュニケーションの不足（防災関係）。
- \*世代間のつながりが少ない（防災関係）。
- \*それぞれの地域や団体が独立している（防災関係）。
- \*高齢化による土地の管理不足（自治会関係）。
- \*役員などの担い手不足（稼働年齢が上がっていること、自治会への不満が多いこと）（自治会関係）。
- \*地域での役割に対する負担感の増加（自治会関係）。
- \*慢性的な人手不足（社協関係）。
- \*キャリアのある人材確保の難しさ（社協関係）。
- \*地域人材の確保及び育成の困難さ（社協関係）。
- \*聴覚障がい者の高齢化（障がい関係）。
- \*地域における聴覚障がい者の孤立（障がい関係）。
- \*地域の人と付き合いたい気持ちがあるが、見られ方が気になる（就労関係）。



- \* 人材の確保が難しい（高齢者関係）。
- \* 高齢化で会員が減少していき、役員のなり手が不足（障がい関係）。
- \* 昔は多かったが、今は地域とのつながりが少ない方が増えた（母子保健関係）。
- \* 孤立（近くに何らかの支援者がいない）すると、ストレスを処理できない親が多い（母子保健関係）。
- \* 世代が変わっていくにつれて、繋がりが希薄になることに不安を感じる（社協関係）。
- \* 特定の地区に集中した人口流入はあるが、空き家が増えている。10年後の過疎化に不安がある（社協関係）。
- \* 若い人は、地域の付き合いに窮屈さを感じている（社協関係）。
- \* 消防団員や体育委員などの役割のなり手確保に苦労している（社協関係）。
- \* 稼働年齢の増加による地域活動への参加の減少（民生関係）。
- \* 地域活動を避ける住民が増えた（民生関係）。
- \* 頼れる人が近くにいない世帯が増えている（保育関係）。
- \* 親が子どもに対し、関わるが少ない世帯が増えたと感じる。子どもは「かまってもら期間」が確実に必要で、なければ人生のどこかでひずみが生じやすい（保育関係）。
- \* 保育士の負担が増えているため、責任が多くなり求人を出しても人材確保が難しい（保育関係）。
- \* 児童の発達特性（親も含む）により育児負担が増えている世帯が多くなった（保育関係）。
- \* 児童の愛着形成が昔より難しくなっている（保育関係）。
- \* 制度改正など、合理的配慮が叫ばれている中、行政も含めて地域社会に認知度が低い（障がい関係）。

以上のような調査の結果から捉えられるのは、美濃加茂市の地域福祉の分野においても、高齢化の急速な進展等といった急激な社会構造の変容にともなって、人びとは「孤立」を深めており、それがゆえに、人びとが集い、「つながる」ことができる自らの「足場」としての「居場所」を求めているという意識の志向性であると考えられます。

## (6) 他地域・自治体の事例

このように地域コミュニティにおいて「孤立」が深まる中であって、住民自身がより積極的に、自律的かつ自治的に自分の生活の場である地域コミュニティを変革し、経営していこうとする動きを活発化させようとする地域・自治体も存在します。

長野県松本市、島根県松江市が、その一例です。

### ア 松本市の事例

松本市は、「健康寿命延伸都市・松本」の創造を目指すべき都市像として掲げ、地方創生が叫ばれる以前から、いち早く「人の健康」を基盤に様々な分野をより良い状態、すなわち健康に保つという視点でまちづくりを進めてきました。

この「健康長寿延命都市・松本」の確かな実現に向け、市民一人ひとりが、将来に希望と誇りと責任をもって、生きいきと暮らせるまちづくり「生きがいのしくみづくり」を目指すとして、「第3期松本市地域福祉計画・地域福祉活動計画」（平成28年度～32年度）は、「全ての人が生きいきと暮らせるお互いさまの地域に向けて、一步踏み込んだ取り組みを進めるための本気の計画」として策定されました。本計画では、「福祉とは、限られた弱者救済のサービスを提供することではなく、一人ひとりの多様な困りごとを、地域全体の課題として捉え、住民が主体となって課題解決に向かうことを目指したもの」とされ、「松本らしい地域づくりや地域包括ケアシステムの構築につながるものであり、10年20年先の地域を変えるもの」という認識のもと、次の点に主眼を置いたとされます。

- ①この計画では、長期的な視点に立ち住民の主体形成を目指します。福祉課題の中には比較的短期間で結果が出るものがある一方で、地域住民の主体性を形成するためには長い時間が必要です。5年、10年先の地域の姿を見据えるとともに、市や松本市社会福祉協議会は地域に寄り添い、住民への継続的な働きかけや財政的な支援などの基盤整備を行う役割を担います。そこで本計画では住民の主体形成に向けた基本的なコンセプトをまとめました。
- ②この計画は、推進項目を絞ったアクションプランです。従来計画は、福祉課題をすべて網羅する計画として目標を掲げていましたが、本計画はこの5年間で特に力を入れていきたいことを重点目標として絞り込むことで、地域において計画の実行可能性を高めることを重視しました。
- ③この計画では、目標達成に向けた仮説に基づく福祉活動のプロセスを示します。本市においては公民館・福祉ひろば等を中心として、長らく活発な地域活動が行われてきました。既に地域では多様な担い手による福祉活動が行われています。それらの活動と行政施策等を、一つの目標に向けて関連付けて再構築することで、目標の達成を目指します。そこで本計画に重点目標展開のプロセスを一例として示します。
- ④この計画の実行は、地域包括ケアシステムの構築につながります。各地区で行われてい

る既存の取り組みを継承し、住民主体の地域福祉の推進を図ることが、地域包括ケアシステムの構築につながります。

松本市において、地域福祉計画を推進する上で目指されたのは、以下の3点であると考えられます。

第1は、基礎自治体（市町村）の基盤となるべき基層の住民自治組織（自治会 松本市では「町会」と呼称）を「足場」としていることです。

第2に、しかも、そこにあるのは、住民としての人びとの相互承認関係であるということです。

第3は、人びとが地域コミュニティを具体的な他者とともにつくりだすアクターとして、自ら立ち上がることを期待していることです＝「住民の主体形成」。

## イ 松江市の事例

島根県松江市、松江市社会福祉協議会においては、「市民と協働し、福祉の様々な政策や事業を通じて、誰もが安心して個性豊かに暮らしやすいまちづくりをめざす」計画として、地域福祉計画「みんなでやらこい 福祉でまちづくり」が策定されました。「やらこい」の意味は、出雲弁で言われる方言で、「いっしょにがんばろう」「いっしょにやろう」という意味で使われています。

本計画の基本的な理念は、次のようなものです。

### ①人づくり・地域づくりを推進します

地域リーダーやボランティアの育成などによる人づくりを推進します。

市民誰もがお互いを尊重し、思いやりや感謝の心を持てるよう福祉教育やボランティア学習を進めながら、地域の企業やNPO、農協、生協などと協働することや、地域力の源となる自治会組織の強化を図るため自治会への加入促進を進めます。

また、松江市の地域福祉の核である地区公民館と連携を図り地域づくりを進めます。

### ②福祉サービスが利用しやすい環境整備を行います

住み慣れた地域で、障がいや年齢にかかわらず、健康で安心して暮せるために、必要な時に必要な福祉サービスが提供するため、効果的な情報提供と効率的な支援を行うための情報の共有化を図ります。

また、総合相談機能や権利擁護の取り組みの充実に努め、関係団体と連携・協働し利用者が安心してサービスを利用できる環境整備を進めます。

### ③安心して住み続けられるまちづくりをめざします

子どもからお年寄りまで地域で安心して暮らすことができる「ひとにやさしいまちづくり」をめざし生活の基本となる住環境整備や移動手段の確保に努めます。

地域での見守り活動等「自助」「共助」による支援体制を構築します。

健康づくりについて「健康都市まつえ」宣言を契機にがん検診受診率の向上等に取り組み"生涯現役"をめざします。

#### ④生活課題を解決します

地域の生活課題は、多種多様化・複雑化しています。

課題解決には、行政だけでなく民生・児童委員や福祉推進員、地区社協等地域福祉の担い手と、福祉、医療等専門職との連携が不可欠です。総合機能相談を充実させ、地域の助け合いや、市職員自らも地域活動を行う等、生活課題を解決するためのネットワークを強化します。

また、孤独死や引きこもりなど新しい生活課題についても、地域とともに解決に向けた取り組みを検討します。

松江市において地域福祉の推進拠点となっているのは、社会福祉協議会です。また、地区社会福祉協議会（通称：地区社協）が、地域福祉活動の「要」として位置づいています。地区社協は、29の地区公民館区すべてに設置されています。

地区社協の事務局は地区公民館に置かれており、地域福祉活動と公民館が持つ学習機能との一体的・融合的な取り組みが進められています（いわゆる「松江方式」）。地域の生活課題解決（困りごとの解決、つながりづくり、生きがいくくり等）に向けて、住民主体で住民自らが考え、様々な地域福祉活動が展開されています。

1997年度からは、公民館ごとに1名ずつの「地域保健福祉推進職員」が配置され、福祉関連の活動を専門に担当するという、独特の体制がとられてきました。嘱託職員として雇用されてきた、この福祉推進職員という職は2011年度からはなくなり、常勤の公民館主事としての雇用に変更されましたが、地域福祉関連の仕事は公民館職員全員の課題として継続されることになっています。

こうした地域福祉活動と学習活動を一体化し、融合する取り組みの具体的な事例のひとつとして、城北公民館で取り組まれた「ジャガイモ大作戦」があります。これは、公民館が地域の小学校と連携して始めた事業で、地域の高齢者の家庭に小学生と地域の高齢者が一緒にジャガイモの苗を植えたプランターを設置し、そこに地元の小学校から2週間に一度、小学2年生がその観察にやってくるという事業です。小学校の側ではこの活動に、「総合的な学習」の時間をあてています。この取り組みでは、「孤立」に陥りがちな高齢者に生きがいや生活の張りが生まれるという変化が生まれ、子どもたちにも高齢者との交流から学校では得られない知見を得るなどの成果が生まれています。

このように、地区社協が地域福祉活動の「要」となり、住民が主体となって地域福祉活動と学習活動を一体化し、融合する取り組みを進めていることが、松江市の地域福祉の特徴です。

#### (7) 美濃加茂市「地域福祉計画」の基本的方向性

以上概観してきたような日本社会の構造的変容、美濃加茂市の地域福祉をめぐる現状、他事例を踏まえ、美濃加茂市「地域福祉計画」の基本的方向性を示すとすると、次のようになります。

#### **計画推進の主体**

行政による公的支援のさらなる充実はもちろんのことですが、「住民主体の地域福祉」を推進します。その際、市（行政）の基盤となるべき基層の住民自治組織（自治会等）を中心的な「足場」として、計画が進行していきます。美濃加茂市の現状に鑑みるならば、地区社会福祉協議会が主要な役割を担うことが望ましい。

#### **目指す方向**

「孤立」の解消とそれぞれに合った「足場」としての「居場所」づくり  
顔の見える距離における「あてにし、あてにされる関係」（つながり、絆）の構築＝  
“social capital”の蓄え→「向こう三軒両隣」の関係の復活  
地域住民の相互承認関係の中での地域福祉推進

#### **最終的な目標**

「自助」「共助」「公助」と言われていたものが有機的に連携した「地域力の強化」を土台とすることで、既存の制度による解決が困難な課題を解決する  
「地域共生社会」の実現

#### 4 美濃加茂市地域福祉計画策定にあたって

岐阜大学地域協学センター長・教授 益川 浩一

岐阜大学地域協学センター 准教授 大宮 康一

「地域福祉」とは、限られた「社会的に不利な立場や条件に置かれた人びと」に対する救済のサービスを提供することだけではなく、一人ひとりの多様な困りごとを、地域全体の課題として捉え、住民が主体となって共同して課題解決に向かうことを目指した営みであると言われています。

個人的な見解の域を出るものではありませんが、私たちは、21世紀の学習・教育の在り方について検討するためにユネスコが設置した21世紀教育国際委員会によってまとめられた報告書『学習：秘められた宝』の中で示されている「学習の4本柱」になぞらえて、「地域福祉」の目標のひとつを、「共に生きること」(live together, live with others)と捉えたいと思います。

医師でもある作家、海堂尊の作品に、『極北クレイマー』（きょくほくクレイマー、朝日文庫、2011年）という小説があります。『極北クレイマー』の舞台は、財政難に苦しむ北海道極北市にある市民病院です。そこに勤務する医師・今中良夫が目撃する病院のずさんな実態が描かれています。「地域医療の在り方」がテーマとなっている小説ですが、その中に、次のような一節があります。

「地獄にはご馳走があり、長い箸が用意されている。それは長すぎて、自分の口に入れられない。だから亡者たちは、目の前に食べ物があるのに、飢えて争う。これが地獄です。天国は地獄の隣にある。天国にもご馳走があり、地獄と同じように長い箸が用意されている。そう、実は天国は地獄と変わらない。」「天国では、長い箸で他人に食べさせてあげている。そして自分も他人に食べさせてもらう。地獄の亡者は自分のことしか考えない。だからご馳走を前にして飢えて争う。」

（『極北クレイマー』下、朝日文庫、2011年、p. 228）

私たちは、モノにあふれた、一見、「天国」のような物質的に豊かな社会に生きています。しかし、今の社会は、本当に「天国」なのでしょうか。「長い箸で他人に食べ物を食べさせてあげ、自分は他の人から長い箸で食べ物を口に入れてもらう」ような、「あてにし、あてにされる人間関係」や「つながり」、「絆」を、私たちは築いているのでしょうか。もしかしたら、私たちの社会は、実は、そうした「人間関係」が希薄化した「地獄」なのかもしれません。

東日本大震災を経て、多くの人びとが改めて人と人との「つながり」の重要性を再認識する中で、家族・家庭や地域・職場等の人と人との「絆」を見直し、構築することにより、人と人、心と心の「つながり」を強化していくことが喫緊の課題となっています。すなわち、

「顔の見える距離における、あてにし、あてにされる関係」＝「ソーシャル・キャピタル」(social capital 社会関係資本)の蓄積です。今や、「人間関係」・「つながり」・「絆」、すなわち、「ソーシャル・キャピタル」は、私たちの中に、また、地域に必ず装備しておくべき、文字通り「資本」(キャピタル)のひとつとして捉えられています。「“運”も実力のうち、“縁”も実力のうち」とは、よく言ったものです。私たちは、「一緒に何かに取り組んだ」という「共同体験・共有体験・成功(失敗)体験」を積み上げる中で、相互の信頼感や安心感を高め、自身の中に、また、地域に「ソーシャル・キャピタル」を蓄えていきたいものです。

ここで、改めて、「地域福祉」は、この「ソーシャル・キャピタル」を人びとの中に、また地域に蓄えて、一人ひとりの多様な困りごとを、地域全体の課題として捉え、住民が主体となって共同して課題解決に向かうことを目指した営みだと捉えたいと思います。市民の皆様には計画策定の趣旨をご理解いただき、一層のご支援とご協力をお願い申し上げます。

なお、本計画は、美濃加茂市と岐阜大学(地域協学センター)の受託研究「平成31年度美濃加茂市地域福祉計画等策定監修業務」の下で策定されたものであることを、最後に申し添えさせていただきます。ご協力を賜りました全ての皆様に、厚く御礼申し上げます。

2020年3月

## 5 参考・引用文献（順不同）

- ・総務省『平成30年度版 情報通信白書』  
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h30/html/nd141110.html>  
2019年10月20日閲覧
- ・内閣府『平成30年度版 高齢社会白書』  
[https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/html/zenbun/s1\\_1\\_3.html](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/html/zenbun/s1_1_3.html)  
2019年10月20日閲覧
- ・内閣府「平成27年度 第8回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査結果」  
[https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h27/zentai/pdf/kourei\\_h27\\_2-7.pdf](https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h27/zentai/pdf/kourei_h27_2-7.pdf)  
2019年10月20日閲覧
- ・内閣府「平成19年度 少子化対策と家族・地域の絆に関する意識調査」  
<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/cyousa18/kizuna/html/1mokuji.html>  
2019年10月20日閲覧
- ・総務省統計局 人口推計  
<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>  
2019年10月20日閲覧
- ・総務省統計局「労働力調査（詳細集計）平成30年（2018年）平均」  
<https://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/dt/pdf/index1.pdf>  
2019年10月20日閲覧
- ・牧野篤「社会をつくる生涯学習」『市町村アカデミー Again』  
市町村アカデミー  
[http://www.jamp.gr.jp/academia/pdf/110/110\\_07.pdf](http://www.jamp.gr.jp/academia/pdf/110/110_07.pdf)  
2019年10月20日閲覧
- ・美濃加茂市「高齢者福祉計画・介護計画 平成30年度～平成32年度」  
<http://www.city.minokamo.gifu.jp/temp2/hp/127/20150420094544/高齢者福祉計画・介護保険事業計画.pdf>  
2019年10月20日閲覧
- ・松本市「第3期 地域福祉計画・地域福祉活動計画 みんなでつくろう ともにつくる地域のこころを」（平成28年度～平成32年度）  
[https://www.city.matsumoto.nagano.jp/kenko/fukushi\\_hiroba/chiku\\_fukushihiroba/hirobatoha.files/tiikihukusikeikaku.pdf](https://www.city.matsumoto.nagano.jp/kenko/fukushi_hiroba/chiku_fukushihiroba/hirobatoha.files/tiikihukusikeikaku.pdf)  
2019年10月20日閲覧
- ・末本誠「松江市公民館の特徴と注目点」公民館の活用方策に関する調査研究『アジア地域のCLCと公民館活動』（文部科学省）  
[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2011/05/23/1306240\\_001\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2011/05/23/1306240_001_1.pdf)  
2019年10月20日閲覧





美濃加茂市地域福祉計画

発行年月 令和2年3月

監 修 岐阜大学 地域協学センター

〒501 - 1193

岐阜県岐阜市柳戸1番地1

編集・発行 美濃加茂市

〒505 - 8606

岐阜県美濃加茂市太田町3431番地1

電話0574 - 25 - 2111 (代表)