

東京都西東京市長 保谷 高範 殿

西東京市地域福祉計画を策定するにあたっての基本的な考え方について
(答 申 書)

本審議会は、西東京市保健福祉審議会条例第2条に基づき、平成14年4月、貴職から標記について調査及び審議し、その結果を答申するよう諮問を受けましたが、これについて調査及び審議を行い、その結果をとりまとめ答申いたします。

平成14年11月 1日

西東京市保健福祉審議会
会長 川村 匡由

目 次

はじめに

- 1．西東京市地域福祉計画を策定するにあたっての基本的な考え方
 - (1) 基本的視点
 - (2) 現状と課題
 - (3) 基本的な考え方
- 2．参考資料

西東京市地域福祉計画を策定するにあたっての基本的な考え方

答 申 書

平成14年11月 1日

はじめに

本審議会が平成14年3月、貴職に対して報告した「西東京市における保健福祉の基本的考え方」の中でも触れたように、我が国の社会福祉は、近年の少子高齢化の進行をはじめ、家族形態や地域社会の変化、女性の社会進出などに伴い、すべての市民を対象として多様な福祉サービスを提供し、かつ市民一人ひとりの人間性を尊重し、住み慣れた地域で自立した生活を支援する地域福祉へと転換することが必要となった。

しかも、従来の“右肩上がり”の経済基調は下降線をたどり、福祉財政が逼迫となってきたなか、平成2年6月の社会福祉八法改正、および平成12年6月の社会福祉法の改正・施行、さらには平成15年4月以降、区市町村に対する地域福祉計画の策定の努力義務の法定化が行われた結果、地域福祉は、すべての市民が人間としての尊厳をもって、家庭や地域の中で障害の有無や年齢等にかかわらず、その人らしく、安心な生活を送ることができるよう、区市町村及び市民や専門機関、社会福祉法人、ボランティア団体、NPO法人、民間事業者等、公共部門と民間部門が協力し、計画的に推進していくことになった。

現に、東京都は平成12年12月、利用者志向の「開かれた福祉」をめざす「東京都福祉改革推進プラン」を発表し、区市町村と緊密に連携を図りながら、すべての都民が、住み慣れた地域で、質の高いサービスを安心して自ら選択・利用できるよう、新たな福祉システム、すなわち、地域の力と特性を生かした、新世紀にふさわしい新たな地域福祉の構築に努めることを明らかにしている。

このようななか、西東京市は平成13年1月、旧田無市および旧保谷市の市民意向調査によって合併、誕生し、18万都市にふさわしい新しいまちづくりへと歩み出した。それは、とりもなおさず、地方分権化時代を踏まえた、新たな地域福祉の実現のための宣言でもある。

具体的には、地域福祉計画は、地方自治法第2条4項に規定された区市町村基本構想、および基本計画を踏まえ、福祉分野等さまざまな行政計画や施策、さらには区市町村社会福祉協議会が推進している地域福祉活動計画等を総合的、かつ一体的に調整して定める計画である。

また、その策定および実行にあたっては、区市町村や市民、専門機関、社会福祉法人、ボランティア団体、NPO法人、民間事業者等、公共部門と民間部門が協力し、地域の幅広い福祉課題を把握するとともに、その解決を通じ、従来、国を中心とした社会福祉を区市町村に分権化し、〈新たな地域福祉〉として推進することに意義がある。

そこで、本審議会では、このような社会的、経済的背景や〈新たな地域福祉〉の理念を踏まえ、西東京市地域福祉計画の策定にあたっての基本的な考え方について答申する。

1. 西東京市地域福祉計画を策定するにあたっての基本的な考え方

基本的には、「西東京市における保健福祉の基本的な考え方」の中で示した「人権の擁護」、「ノーマライゼーション」、「セーフティネット」、「アメニティ」、「福祉コミュニティ」を踏まえ、「地域のなかで支えあう『福祉のまち』」を実現すべく、次の三つを地域福祉計画を策定するにあたっての基本的視点として、共に生きる地域社会づくりのため、市民参加・老若男女共同参画にもとづく公私協働による、福祉文化としての〈新たな地域福祉〉を創造すべきである。

(1) 基本的視点

まず第一に、「地域で支える福祉の基盤づくり」が必要である。

具体的には、まず地域に根ざすネットワークづくりのため、市および市民や専門機関、社会福祉法人、ボランティア団体、NPO法人、民間事業者等、さまざまな民間部門の事業活動の育成をはじめ、これらの活動の場や拠点の整備、および様々な主体による活動の連携などを図ることが必要である。

また、利用者支援の体制の整備のため、市民のニーズを的確に把握するとともに、関連の情報を迅速に提供できる仕組みづくりや相談への対応と苦情の解決、利用者の権利擁護を図ることが必要である。

さらに、誰もが安全で、快適に暮らせるまちづくりのため、ユニバーサルデザインの普及・浸透や市民の健康を守るための環境対策の充実、防災への対応などを図ることが必要である。

第二に、「誰もが『よりよく生きる』ためのサービス提供」に努めることが必要である。

具体的には、まず健康づくりの基盤整備のため、市民の健康づくりのための体制整備、および健康づくりの場の充実などを図ることが必要である。

また、生きがいを持って暮らせる地域づくりのため、社会活動や学習機会の充実、高齢者や障害者の生きがいづくりの支援などを図ることが必要である。

さらに、市民一人ひとりに応じた保健福祉サービスの提供のため、元気高齢者や障害者、児童ごとに応じた予防的対策をはじめ、年代やライフスタイルのニーズへの対応、生活の場面に応じた保健福祉サービスの提供、ケアマネジメントの推進、地域医療の充実などに努めることが必要である。

このほか、高齢者、障害者、児童のひきこもりや孤立への対応などに努めることも必要である。

そして、第三に、「サービスの質と量の確保」に努めることが必要である。

具体的には、提供されるサービスの質の確保のため、専門職の育成・確保、サービス評価の推進、サービスの質の維持・向上を図ることが必要である。

また、選択できるサービスの量の確保のため、多様な主体の参画によるサービスの提供、市民主体のサービスの提供などに努めることが必要である。

(2) 現状と課題

そこで、次に、これら三つの基本的視点について、昨年度実施した各種市民アンケート調査の結果をもとに現状と課題をあげる。

視点1 地域で支える福祉の基盤づくり

【地域に根ざすネットワークづくり】

・「地域福祉」という考え方はこれからの市民生活の根幹を支えるものであり、その主役である市民の役割は大変重要である。福祉・ボランティア活動について、市民の多くが「参加することは望ましいこと」と考えており、50代以上の高齢層や定住意向が強い層では実際の活動への関心も高いが、若い世代では「あまり身近なことには感じられない」という意見も多い。また、市民活動を行っているNPO法人やボランティア団体からは、活動場所や拠点の確保などへの支援を求める声も聞かれるとともに、個々の活動を大きく束ねるような「コーディネート機能」を行政に求める声も聞かれる。今後は、市民による多様な地域福祉活動を育成し、市に求められる調整機能などに応えながら、それぞれの役割を十二分に発揮し連携しあう地域福祉のネットワークづくりが求められている。

【利用者支援の体制整備】

- ・また、これからの福祉サービスは与えられるものではなく、市民一人ひとりがニーズに応じて必要なサービスを選択して利用する仕組みとなる。このため、利用する市民のニーズが反映されること、選択するための正しい情報が手に入れられることなど、利用者を支援する仕組みが必要となっている。今回のアンケートにおいても高齢者や障害者、子育て世帯や子どもなど、市民各人の年代や生活スタイルにより多岐にわたるニーズを適確に把握するために、アンケート調査の実施や気軽に相談できる窓口の充実が求められる。
- ・市政の情報源として、市民の9割が「市報（広報西東京）」を挙げており、昨今はテレビやラジオ、インターネットなどを通じた情報入手の機会も増えている。市は、様々な方法により正しくわかりやすい情報を公平に提供していく必要がある。
- ・高齢者に痴呆状態になった場合の財産管理について尋ねたところ、8割近くが「心配なことはない」と答えたものの、「法的なことがわからない」という回答も1割程度みられた。また、施設入所者に今後の生活で心配なことについて尋ねたところでは、「経済面」に続いて「痴呆等により判断能力を欠く状態になること」が挙げられている。今後、成年後見制度や権利擁護事業などの一層の普及が求められる。

【誰もが快適に暮らせるまちづくり】

- ・住み慣れた地域で、市民誰もが安心して暮らしていくために、快適な暮らしの基盤となるまちづくりとの連動も重要である。
- ・ノーマライゼーションを進めるうえで「歩道や交通機関など外出しやすい環境を整備する」ことが重要という意見が多く、高齢期の介護予防の方策として「外出しやすいまち

づくり」を挙げる声も多い。このようなハード面のバリアは身体障害者の声からも聞かれる一方、知的障害者や精神障害者では、「まわりの人と話すのが難しい」「他人の視線が気になる」など、心の面でのバリアを感じる声が多い。

- ・これからは、まちなかの障害を取り除くバリアフリーにとどまらず、高齢者や障害者を含む全ての人にとって使いやすいデザインにするユニバーサルデザインのまちづくりを推進するとともに、心のバリアフリーを進めていく必要がある。

視点2 誰もが「よりよく生きる」ためのサービス提供

【健康づくり基盤の整備】

- ・住み慣れた地域で安心して暮らし続けるために、健康であることがその第一歩となる。自分の健康に対しては、30歳以上の市民の9割が関心があると答え、概ね6割から7割の人は普段の食生活や睡眠、適度な運動などで健康に心がけている。また、「自分や家族だけでなく地域の皆が健康であることも重要」という考えに「そう思う」と答えた人は6割となっており、「まあそう思う」をあわせると9割となっている。
- ・市民が市から得たい情報の第一位は「医療・保健などの健康に関する情報」となっている。一方、市の実施している12の保健事業のうち、利用したことがあると答えた人の割合が高い事業は「基本健康診査」(36.0%)「がん検診」(27.4%)であり、その他の事業は利用状況が1割に満たない。
- ・市民による健康づくりの自主グループ活動に対する参加意向については、男女とも50-60歳代以上では参加意向が強くなるが、30-40歳代では「参加したくない」という意見がやや多く、理由は「平日は仕事や家庭の用事等で参加できない」や「気の合う人や同年代の人が参加しているかわからない」となっている。
- ・このような市民一人ひとりの取り組みや意識に対応し、地域全体で健康を守るための環境整備やより利用しやすい保健サービスの充実などが必要である。

【生きがいを持って暮らせる地域づくり】

- ・地域活動への参加状況は、「現在地域活動に参加している」市民が25.6%、「現在参加していないが、今後は参加したい」市民が30.6%となっており、具体的な活動内容としては、「スポーツ・レクリエーション活動」「芸術・文化活動」「高齢者や障害者のためのボランティア活動」が挙げられる。また、生涯学習を進めるために必要な取り組みは「学習に関する情報の提供」や「講座・教室の内容の充実」となっている。
- ・障害者、特に身体障害者や難病者では、平日の昼間に「自宅にすることが多い」との答えが6割近くを占めている。今後の日中の過ごし方の希望としては現状維持が大半を占めるものの、知的障害者や精神障害者では「会社や授産施設に通ったり、自分で仕事がしたい」「短時間の仕事がしたい」など就労への希望が3割前後と高い。
- ・高齢者が生きがいを感じていることや、今後やりたいことは「旅行」「家族とのふれあい」である。今後の保健福祉サービスに対しては介護や医療への要望が上位を占めるが、

所得の低い層では「高齢者の就労対策」、現在の悩みが「近所との交流がない」層では「趣味や教養の向上など、気軽に参加できる講座等の充実」を挙げる声が他より高い。

- ・今後、引きこもりや要介護状態の予防という観点からも、市民それぞれが生きがいや楽しみを持てるような施策を総合的に進めていく必要がある。

【一人ひとりに応じた保健福祉サービスの提供】

- ・健康に関するアンケートでは、30歳代男性の4割が自分の生活習慣を「良くないと思う」と答え、現在の健康状態でも「健康ではない」人が他のどの年齢層より多い。食生活にもあまり気を配らず、「朝食を毎日欠かさず食べている」人は半数にも満たない。また、市の保健事業についての認知度も低い。
- ・一方、子育て中の保護者の悩みでは、子どもが幼いうちは「子どもの育て方、しつけ方」、学年が上がると「勉強や進路のこと」が多くなる。相談相手は家族や親類が多いが、同時期の子を抱える仲間と相談するという回答もみられる。
- ・男性のひとり暮らし高齢者では、現在行っている活動や生きがいを見いだしている活動、今後実施したいことなどの設問を通じて、いずれも「特にない」とする回答が目立つ。この層は日常生活で困ったことが「ある」という回答がやや多く、その内容として「炊事」「掃除」「日々の買い物」などが挙げられている。
- ・このようなニーズに対して、市民や事業者、行政などができることを持ち寄って地域で支える仕組みこそ地域福祉の目指すところであり、一人ひとりに応じた保健福祉サービスを柔軟に提供していく必要がある。その際には、介護保険で普及しつつあるケアマネジメントの手法を活用していくことも重要である。

【サービス利用に結びついていない要支援者への対応】

- ・「誰もがよりよく生きる」ためには、「サービス利用に結びついていない要支援者への対応」も重要である。孤立、虐待、ひきこもり、サービス利用拒否など、なんらかの支援が必要であるにも係わらずサービス利用に結びついていない人に対して、地域で支える仕組みを構築していく必要がある。

視点3 サービスの質と量の確保

【サービスの質の確保】

- ・利用者が必要なときに必要なサービスを選択し利用する、新しい福祉サービスの在り方を普及していくために、提供されるサービスの質を確保することが重要である。現在実施されている介護保険サービスの提供主体からは、サービスの質の確保のために「勉強会や講習会による全体的な質の向上」「ケアマネジャーの養成」「ヘルパーの養成」などが必要という意見があり、専門家の養成や確保がサービスの質を維持・向上するための第一歩といえる。
- ・また、利用者が安心してサービスを利用できるよう、質の高いサービス提供ができているかを客観的に評価する仕組みの構築が必要になっているが、事業者からは「標準的な評価基準がない」「標準的な評価手法がない」「評価機関が確立していない」という

声も聞かれる。今後は、事業者のサービスの質の向上に役立つ情報提供や事業者同士の交流の機会を創出するとともに、第三者によるサービス評価システムを確立し普及していくことが求められる。

【選択できるサービスの量の確保】

- ・必要なサービスを必要なときに手に入れられるために、多様なニーズに対応できる十分な量のサービス提供基盤が整っていることが重要である。これには、それぞれ得意分野を持った多様なサービス提供主体の参画が求められる。
- ・NPO 法人は「ニーズへの柔軟な対応」ができ、「地理に詳しく、まちの資源に詳しい」「(行政と比較して)企画力は民間が上」と自らの活動のメリットを挙げている。また、ボランティア活動について、在宅介護支援センターから、高齢者へのインフォーマルな支援ニーズの担い手として期待する意見もみられる。さらに、高齢者の福祉サービス利用意向では、社会福祉協議会を利用したいとする割合が高く、認知度、信頼度は高い。社協には権利擁護事業や福祉のまちづくり事業などにおける独自の取り組みへの期待も寄せられている。
- ・市民一人ひとりが福祉サービスの担い手となるきっかけとしてボランティア活動が挙げられるが、市内の小・中・高校生の多くがボランティアを経験したことがあるものの、20代、30代では多くの人が「時間がない」「関心がない」という理由で活動に参加しないとしている。ボランティア団体では「マンパワーの不足」や「後継者難」などの問題を抱えており、今後は「無理のない範囲での参加協力」や「若い市民への働きかけのために学校教育との連携を図る」などの方策が求められている。
- ・こうしたことから、市民が地域の福祉活動に参加しやすい場や機会を一層充実するとともに、公的な団体から民間事業者、大規模なものから少人数のグループまで、多様な主体が参画することにより、専門的なものから家族的なサービスまで、それぞれの得意分野を活かしたサービス供給を展開していくことが求められている。

(3) 基本的考え方

そのうえで、西東京市地域福祉計画を策定するにあたっての基本的な考え方を示すと、次のようになる。

地域に根ざすネットワークづくり

- ・医療・保健・福祉と生活関連分野との連携
- ・NPO法人、ボランティア等さまざまな市民活動の育成
- ・活動の場や拠点の整備
- ・さまざまな主体による活動の連携
- ・市民の主体的な参加の促進

(住民)

利用者支援の体制整備

- ・自立支援のためのシステム化
- ・ニーズの的確な把握のための仕組みづくり
- ・情報提供の仕組みづくり
- ・総合相談への対応と苦情解決
- ・権利擁護システムの整備

誰もが安全で快適に暮らせるまちづくり

- ・都市環境、住環境の整備・拡充
- ・ユニバーサルデザインの普及・浸透
- ・サービスの総合化、効率化、質の向上
- ・高齢者、障害者を中心とした防災等への対応

誰もが「よりよく生きる」ためのサービス提供

- ・市民全般の健康づくり基盤の整備
- ・市民全般の健康づくりの場の充実

生きがいを持って暮らせる地域づくり

- ・社会活動や学習機会の充実
- ・高齢者や障害者の生きがいづくりとその支援
- ・福祉教育の実践

一人ひとりに応じた保健・福祉サービスの提供

- ・年代やライフスタイルごとのニーズへの対応
- ・生活場面に応じた保健・福祉サービスの提供
- ・高齢者、障害者に対応したケアマネジメントの充実

サービスの質と量の確保

- ・在宅を基調とした施設の整備・拡充および機能の活用
- ・福祉人材の育成
- ・サービス評価及びサービス事業者評価の推進
- ・サービスの質の維持・向上のための取り組み
- ・利用者による選択の尊重
- ・第三者評価への推進（利用者、事業者、第三者による組織）
- ・新たな在宅サービスの開発

選択できるサービスの量の確保

- ・多様な主体の参画によるサービスの提供
- ・NPO法人等への業務委託・支援
- ・民間事業者の健全育成
- ・市民主体のサービスの提供

[参考資料]

- 1 . 西東京市保健福祉審議会条例
- 2 . 西東京市保健福祉審議会条例施行規則
- 3 . 西東京市保健福祉審議会審議経過
- 4 . 西東京市保健福祉審議会委員名簿
- 5 . 市町村地域福祉計画策定指針

以 上