

第Ⅰ章 計画策定にあたって

I-1 計画の背景

(1) 社会の変化

日本の総人口は平成20年をピークとして減少に転じて以降、人口減が急速に進んでいます。年少人口、生産年齢人口の減少が著しい一方で、高齢者人口は増加を続けており、平成37年（2025年）には団塊の世代すべてが75歳以上の後期高齢者となるなど、かつて経験したことのない超高齢社会が到来します。

合計特殊出生率は平成17年に1.26と底を打ち、平成24年には1.41まで高まっているものの、子どもを産む女性の数が減少していることなどから、出生数そのものは増加していません。

晩婚化や働く女性の増加などを背景として、「少子高齢化」はますます進行することが予想されます。

核家族化の進行、高齢者世帯の増加、共働き世帯の増加などにより、これまで地域や家庭が持っていた支え合いの機能が希薄化しています。地域における支え合いや見守り機能の低下などを背景に、孤立やひきこもり、子どもや高齢者に対する虐待の問題が顕在化してきました。また、いわゆる「現役世代」と呼ばれる稼働年齢層の減少は、社会の中で「支える側」として活躍する担い手の減少を意味します。

このような社会の変化を鑑み、これからの地域社会においては「支える側」「支えられる側」という従来の考え方から、すべての世代が、その能力に応じて相互に支え合う仕組みを構築することが重要となります。

(2) 社会保障制度改革

現在の年金制度や医療保険制度などの社会保障制度は、経済成長・人口増加が当たり前であった高度経済成長期に基本的な枠組みが作られました。しかしながら、前述の社会の変化に加え、長期間の経済低迷による雇用環境の悪化を背景として、非正規雇用者や、リストラなどにより退職を余儀なくされる労働者が増加しています。不安定な雇用環境に置かれた方々は、働いていても生活に十分な賃金を得ることができない「ワーキングプア」、そして生活保護受給者となるなど、貧困問題が顕在化してきました。

こうした背景から、持続可能な社会保障制度とするために抜本的な改革が必要となり、平成24年8月、今後の社会保障制度改革の基本的な方向性を定めた「社会保障制度改革推進法」が制定されました。この法律では、第2条に「基本的な考え

方」として次の 4 点を示しています。

【「社会保障制度改革推進法」より抜粋】（平成二十四年八月二十二日法律第六十四号）

（基本的な考え方）

第二条 社会保障制度改革は、次に掲げる事項を基本として行われるものとする。

- 一 自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと。
- 二 社会保障の機能の充実と給付の重点化及び制度の運営の効率化とを同時に行い、税金や社会保険料を納付する者の立場に立って、負担の増大を抑制しつつ、持続可能な制度を実現すること。
- 三 年金、医療及び介護においては、社会保険制度を基本とし、国及び地方公共団体の負担は、社会保険料に係る国民の負担の適正化に充てることを基本とすること。
- 四 国民が広く受益する社会保障に係る費用をあらゆる世代が広く公平に分ち合う観点等から、社会保障給付に要する費用に係る国及び地方公共団体の負担の主要な財源には、消費税及び地方消費税の収入を充てるものとする。

「社会保障制度改革推進法」においては、家族相互及び国民相互の助け合いの実現を支援していくこと、社会保障の機能の充実と給付の重点化、運営の効率化を同時に行うことにより持続可能な制度を実現することなど、今後の社会保障制度改革の基本的な方向性を明示するとともに、幅広い観点から社会保障制度改革に必要な事項を審議することを目的とした「社会保障制度改革国民会議」の設置を定めています。

平成 25 年 8 月には、「社会保障制度改革国民会議報告書」が公表されました。この報告書では、現在の「1970 年代モデル」の社会保障制度について「21 世紀（2025 年）日本モデル」へ改革していくことを方向性として打ち出し、「少子化対策」「医療」「介護」「年金」の 4 分野の改革を一体的に進めることの重要性を強調しています。

（3）生活困窮者自立支援制度による既存制度の狭間を埋める施策

前述の「社会保障制度改革推進法」の中には、「生活困窮者対策及び生活保護制度の総合的な見直し」が盛り込まれています。これを受け、社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が設置され、平成 25 年 1 月、同部会による報告書が公表されました。

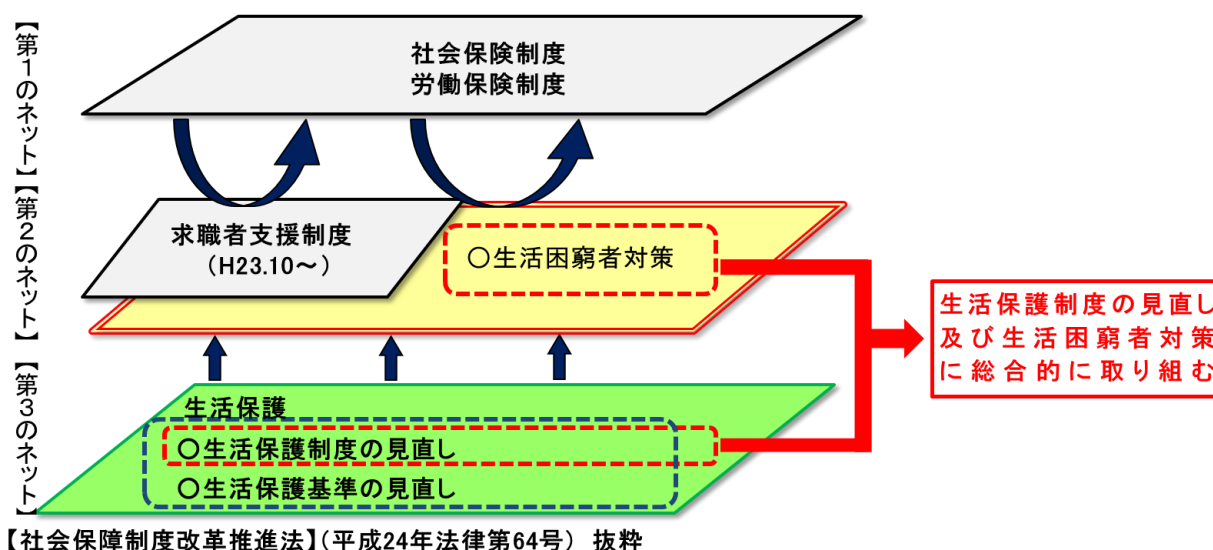
報告書では、リーマンショック以降、特に稼働年齢世代にあたる人々を含めて生活困窮者が増大していることに着目し、「生活困窮者の活動的な社会参加と就労を支えながら、その生活向上を図り、地域の活力、つながり、信頼を強めていこうとする」新たな生活支援制度を導入し、これを「生活保護制度の改革」と一体的に実施することを求めました。

平成25年12月13日に「生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）」が公布され、平成27年4月1日から同法が施行されることとなっています。

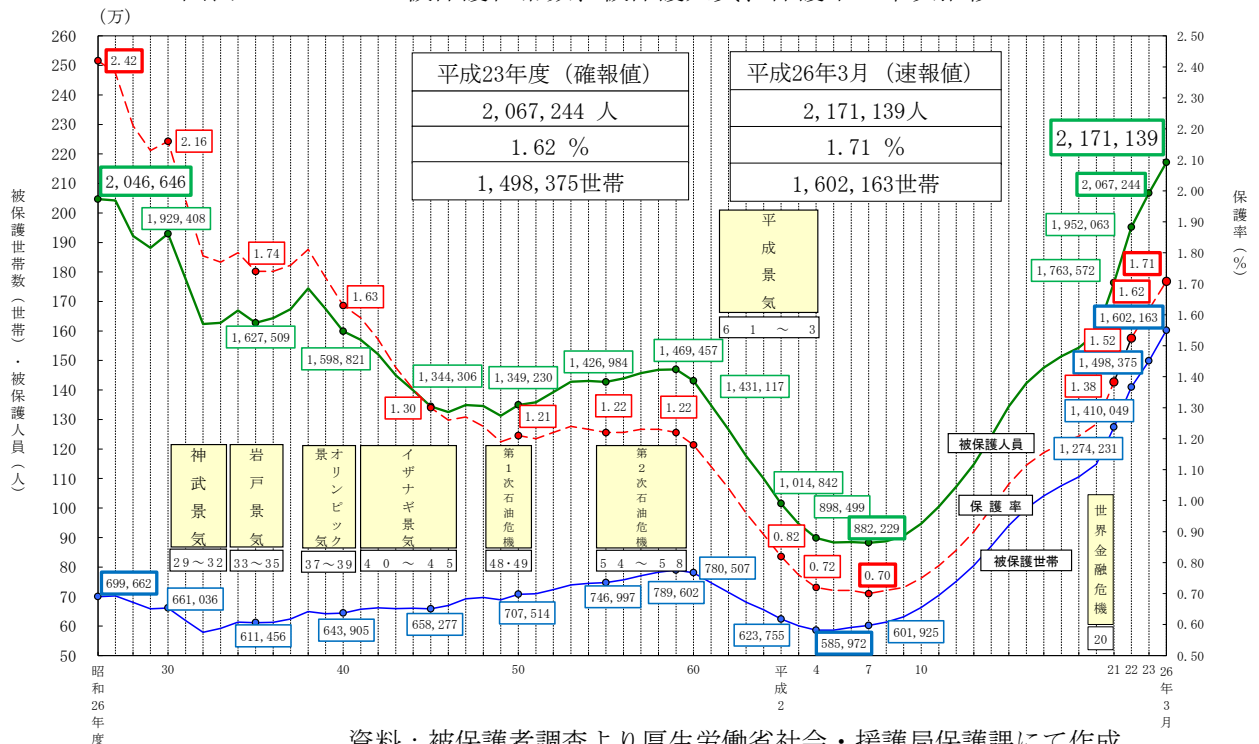
同法において「生活困窮者」とは、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」と定義されています（法第2条第1項）。現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる生活困窮者の自立の促進を図ることを目的として、法に基づき、生活困窮者自立相談支援事業の実施、生活困窮者住居確保給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援を行うこととされています。

この制度の基本的な考え方は、ひきこもりや対人関係の課題を抱える方など、ハローワークによる就労支援のみでは対応できない方や、高齢者福祉制度や障がい者福祉制度など既存の福祉制度だけでは支援が難しい方に対し、制度横断的かつ包括的な支援を行うことで、自立をめざす仕組みを整えることです。この仕組みは「第2のセーフティネット」と呼ばれ、第1のセーフティネットである社会保険制度・労働保険制度、第3のセーフティネットである生活保護制度の中間にあつて、生活困窮者の自立を支える機能を発揮することが期待されています。

図表 I - 1 - 1 生活困窮者自立支援制度における第2のセーフティネット拡充のイメージ



図表 I - 1 - 2 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



資料：被保護者調査より厚生労働省社会・援護局保護課にて作成
(平成24年3月以前の数値は福祉行政報告例)

(4) 地域福祉の推進

「社会福祉法」の第4条では、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者」が、協力して地域福祉の推進に努めなければならないことが明記されています。

「支える側」「支えられる側」という従来の考え方を改め、市民を中心としたあらゆる地域の関係者が相互に協力することを通じて、千歳市の地域福祉の実現を図ることが必要です。

【「社会福祉法」より抜粋】

(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業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。

(5) 市町村地域福祉計画の策定

「社会福祉法」の第 107 条では、地域福祉の推進にあたって、市町村において「地域福祉計画」を策定することを規定しています。

地域福祉計画は、高齢者や障がい者という対象者ごとではなく、地域という場所に着眼した計画であり、市民がともに支え合い、助け合うという意識の形成、その仕組みやネットワーク、市民・事業者・市の役割や取組などについて、基本的な理念や方針を定め、地域福祉を推進することをめざすものです。

千歳市では、平成 17 年度から平成 21 年度までの 5 年間を計画期間とする「千歳市地域福祉計画」を策定後、国などの新たな動きを反映し、「第 2 期千歳市地域福祉計画」を平成 22 年度から平成 26 年度までを計画期間として策定しています。

【 「社会福祉法」より抜粋 】

(市町村地域福祉計画)

第 107 条 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、社会福祉を経営する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よう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

- 1 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 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

I - 2 計画の位置づけ

(1) 千歳市における地域福祉計画の位置づけ

「千歳市地域福祉計画」は、地域福祉の推進に関する計画であり、「千歳市第 6 期総合計画」の個別計画として、市民同士の結びつきや支え合いによる地域づくりを進める計画として位置づけます。

また、他の保健福祉部門の計画（「千歳市高齢者保健福祉計画・千歳市介護保険事業計画」、「千歳市障がい者計画・千歳市障がい福祉計画」、「千歳市子ども・子育て支援事業計画」、「千歳市食育推進計画」、「はばたく健康ちとせ 21」）に基づく施策を地域において推進するための理念をもち、総合計画の基本目標を実現するために地域福祉の推進に資する個別施策の展開を内容としています。

また、千歳市社会福祉協議会が策定する「第 6 次地域福祉実践計画」とも相互に連携して展開される計画です。

図表 I - 2 - 1 計画の位置づけ

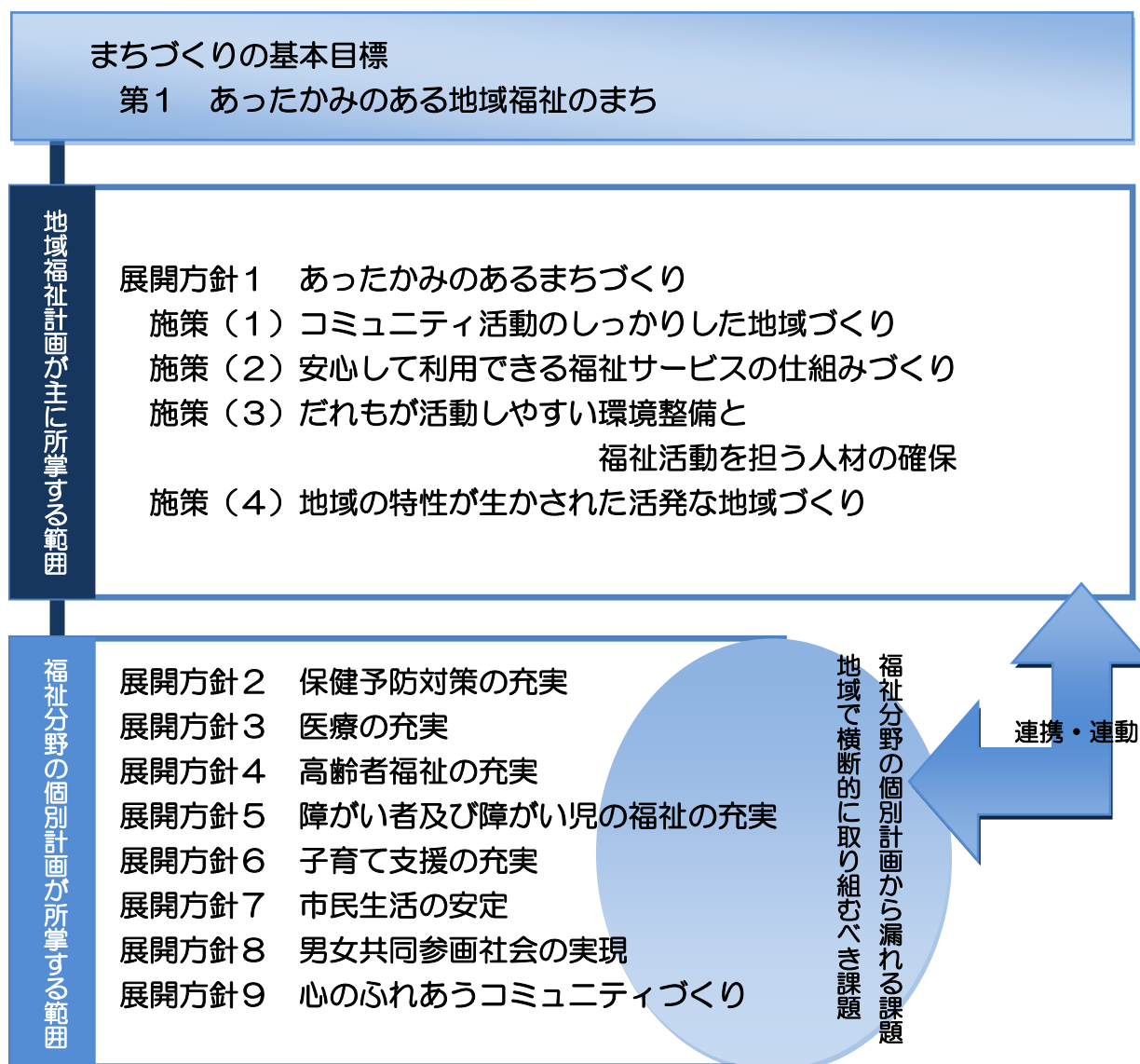


(2) 千歳市第6期総合計画における地域福祉計画の位置づけ

「千歳市第6期総合計画」では、まちづくりの基本目標「第1 あったかみのある地域福祉のまち」を掲げています。この目標では、9つの展開方針を設定しており、そのうちの「展開方針1 あったかみのあるまちづくり」が、主に地域福祉計画の所掌する範囲となっています。

「展開方針1 あったかみのあるまちづくり」のほかの8つの展開方針については、高齢者保健福祉計画など福祉分野の個別計画が所掌していますが、それぞれの分野別の計画から漏れてしまう課題や、地域で横断的に取り組むべき課題については、地域福祉計画が横串となり対応するという位置づけになっています。

図表 I - 2 - 2 千歳市第6期総合計画における地域福祉計画の位置づけ



(3) 福祉の個別計画の概要

千歳市における福祉の個別計画の概要（基本理念等）については、次のとおりです。

千歳市高齢者保健福祉計画・第6期千歳市介護保険事業計画 計画期間：平成 27 年度～平成 29 年度
<p>【基本理念】 いくつになっても自分らしく、元気で住み慣れた地域で支え合い、安心して暮らし続けることができる地域社会の実現</p> <p>【政策目標】 ①生きがいをもって生活できるまちづくり、②いきいきと元気に生活できるまちづくり、③安心して暮らせるまちづくり</p> <p>【計画目標】 ①地域支援体制の推進、②介護予防の推進、③認知症施策の推進、④高齢者の社会参加の促進、⑤権利擁護の推進</p>

千歳市障がい者計画・第4期千歳市障がい福祉計画 計画期間：平成 27 年度～平成 29 年度
<p>【基本理念】 障がいのある人もない人も、お互いに人格と個性を尊重し、共に支えあい住み慣れた地域で暮らせる社会の実現</p> <p>【基本方向】 ①お互いに人格と個性を尊重しあえる基盤づくり、②日々の暮らしの基盤づくり、③社会参加へ向けた自立の基盤づくり、④住みよい環境の基盤づくり</p> <p>【8つの分野】 ①差別の解消及び権利擁護の推進と相互理解、②行政サービス等における配慮、③生活支援、④保健・医療、⑤療育・保育・教育、⑥雇用・就労、⑦生活環境、⑧安全・安心</p>

第1期千歳市子ども・子育て支援事業計画

計画期間：平成27年度～平成31年度

【基本理念】

すべての子どもが健やかに育つまち、すべての家庭が安心して子育てできるまち、子育て世代に選ばれるまちをめざす。

【基本目標】

①地域の子ども・子育ての支援、②母親と子どもの健康増進、③子どもが健やかに育つ教育環境と子育て力の向上、④子育てを支援する生活環境づくり、⑤ワーク・ライフ・バランスの推進、⑥子育て環境の変化や地域の実情に応じた切れ目のない支援、⑦子どもを守る安全なまちづくり、⑧援助が必要な子ども・子育て世帯への支援

【主要施策】

優先度の高い施策や先進性の高い独自施策として、20事業を「主要施策」に位置づけて推進。

第2次千歳市食育推進計画

計画期間：平成26年度～平成30年度

【基本目標1】

食を生かす～健康で豊かな食生活の実践

重点取組：①規則正しい食習慣の確立、②栄養バランスのとれた食事や日本型食生活を食卓に取り入れる、③食の安全・安心について理解を深める

【基本目標2】

食を楽しむ～身の周りの食に関心を持ち、豊かな心を育てる

重点取組：①楽しく食事をとるための工夫に努める、②食べ物の大切さを知り、自然の恵みに感謝する、③廃棄の問題など、食を通じて環境について考える、④基本的な調理技術を身につける、⑤味覚を育てる

【基本目標3】

食を育む～豊かな地域の食を守り育て、次世代へ継承する

重点取組：①千歳市でとれた食材を活用し、千産千消への理解を深める、②郷土料理等、地域の食文化を知り、次世代に継承する

はばたく健康ちとせ21

計画期間：平成18年度～平成27年度

【基本理念】

市民みんなが豊かな人生を過ごせるよう、家族や地域・学校・職域・行政が共通の健康目標を持ち、健康づくりの主役である市民を支える環境をつくる

【目標】

①わたしのからだを知ろう、②食べ物を知ろう、③おいしくバランスよく、④歯と歯ぐきの健康を知ろう、⑤禁煙、⑥気軽に楽しく体を動かす、⑦歩くことを心がける、⑧自分に合ったストレス解消法を持つ、⑨生活や気持ちにゆとりを持つ、⑩生きるよろこびを大切にする

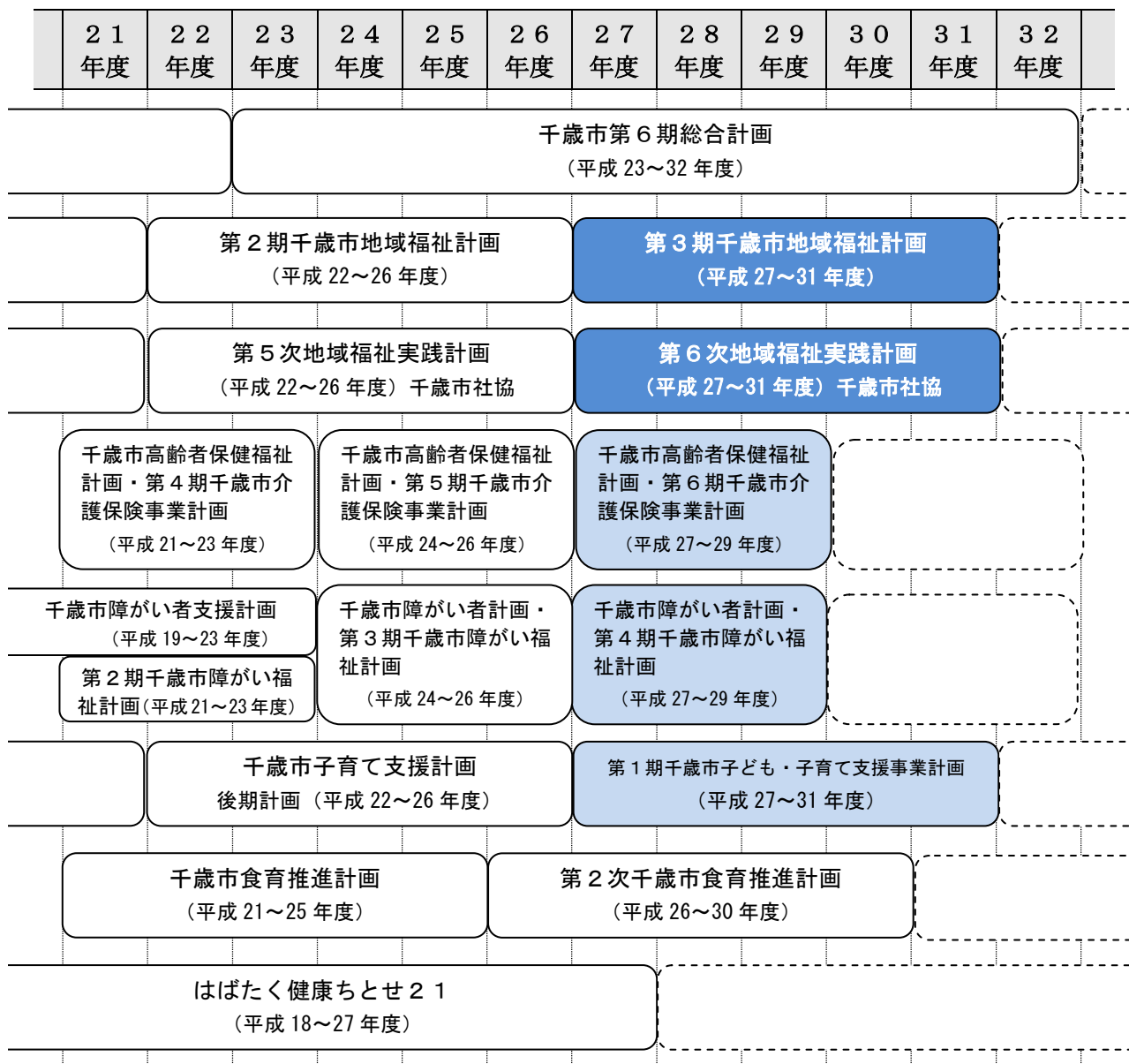
I - 3 計画期間

計画期間は、平成 27 年度から平成 31 年度までの 5 年間とします。

市の計画である「千歳市高齢者保健福祉計画・千歳市介護保険事業計画」「千歳市障がい者計画・千歳市障がい福祉計画」「千歳市子ども・子育て支援事業計画」については、第 3 期千歳市地域福祉計画と同じく平成 27 年度に計画期間が始まることから、庁内連携を図り計画策定に取り組みました。

また、千歳市社会福祉協議会が策定する「第 6 次地域福祉実践計画」についても、策定年度及び計画期間を同一にし、地域福祉に関する事業を具体的に実践するための行動計画として位置付けられることから、密に連携を図りながら策定しました。

図表 I - 3 - 1 計画期間



I - 4 計画策定体制

「第3期千歳市地域福祉計画」の策定にあたっては、市民の計画策定への主体的な参加が重要になることから、次の組織と連携し、計画を策定しました。

(1) ちとせ地域福祉市民会議

計画の策定にあたり、市民の主体的な参加による意見を計画に反映させるため、平成26年6月に20名からなる「ちとせ地域福祉市民会議」を設置し、11月までの間に計7回会議を開催し、議論した内容を提言書にまとめ市長へ提出しました。

①委員の構成

委員は、市内の各関係団体から推薦を受けた15名と市民公募5名により構成され、児童福祉分野では、保育士や教諭、高齢者分野から、地域包括支援センターの職員や医療従事者、障がい者分野から、障がい者総合支援センターや事業所の職員、地域組織から、町内会、民生委員児童委員、女性団体協議会、商工会議所、社会福祉協議会職員など、さまざまな福祉分野の第一線で業務に従事している方や地域に密着した活動を行っている方により会議を開催しました。

②会議の経過

会議においては、主に3～4つに分かれたグループディスカッションと全体会議発表の形式による討議を重ねて提言書を取りまとめました。(提言内容については、資料編70ページ～を参照)

図表 I - 4 - 1 会議の経過

会議	概 要
第1回	市長からの諮問、研修会（北星学園大学社会福祉学部教授 岡田直人氏）
第2回	対象者別の制度だけでは対応が困難な事例の掘り起しと3つの検討テーマの設定
第3回	「市民一人ひとりが身近な問題として地域課題を受け止め、福祉活動にかかわる」
第4回	「今ある資源やサービス・人材を活用して、よりよい仕組みや取組をつくる」
第5回	「すべての市民が必要なサービスを適切に利用しながら地域で暮らし続ける」
第6回	これまでの会議のふりかえり、提言書（骨子）づくり
第7回	提言書づくり

(2) 千歳市保健福祉調査研究委員会

保健福祉施策の推進にあたり、社会福祉を取り巻くさまざまな環境の変化に対応した総合的な調査研究を行い、市民の福祉の増進を図ることを目的として設置された市の附属機関です。千歳市内の保健、福祉、医療の関係機関や団体の代表者を中心とした委員で構成されており、専門的、総合的な見地から幅広い意見をいただきました。

(3) 千歳市保健福祉推進委員会

保健福祉部長を委員長とした庁内組織の委員会であり、千歳市における保健福祉に係る各種施策を総合的かつ有機的に推進することを目的として設置されています。本計画の策定にあたり、下部組織の作業部会での検討を含め、市として取り組むべきことなどについて総合的な検討を進めました。

(4) 第 3 期千歳市地域福祉計画策定のための市民アンケート調査

千歳市民の地域活動の実態や課題、今後の意向などを把握し、施策の検討や計画策定に反映することを目的として、市民を対象とした意識調査を実施しました。

対 象：平成 26 年 6 月 1 日現在、千歳市内に在住の 16 歳以上の市民 2,000 人

調査方法：郵送により調査票を発送・回収

調査期間：平成 26 年 7 月 8 日（火）～平成 26 年 7 月 23 日（水）

回収状況：有効回答数 971 件（回収率 48.6%）

(5) 第 3 期千歳市地域福祉計画策定のためのパブリックコメント

計画策定にあたり、計画内容を計画素案の段階で市民に公表し、市民から寄せられた意見を計画に反映させるためパブリックコメントを実施しました。

パブリックコメントの実施期間：平成 26 年 12 月 12 日（金）

～平成 27 年 1 月 14 日（水）

パブリックコメントの実施方法

- ・計画素案の公表：市役所、各支所などの公共施設等 22 か所への計画素案の設置、市のホームページで公表

- ・市民からの意見の回収方法：郵送、ファクシミリ、意見箱、電子メールなど

パブリックコメントの実施結果

- ・市民からの意見の提出はありませんでした。

図表 I - 4 - 2 計画策定体制

