

# 第1章

## 計画策定の背景と目的

## 1. 計画策定の背景と目的

---

墨田区は昔から下町らしい人情のあふれたまちとして、隣近所での相互扶助が日常的に行われてきたまちです。また、家族や親族で支える中小企業が多いことから、家族・親族間のつながりも強く、互いに助けあってきたまちです。しかしながら、経済構造の変化、人々の活動範囲の広域化、高層住宅や新しい住民の増加、家族や地域に対する人々の考え方の変化等の中で、そうした助けあい、支えあう地域や家族のきずなが、墨田区においても徐々に希薄になり、家族や地域コミュニティは大きく様変わりしてきています。

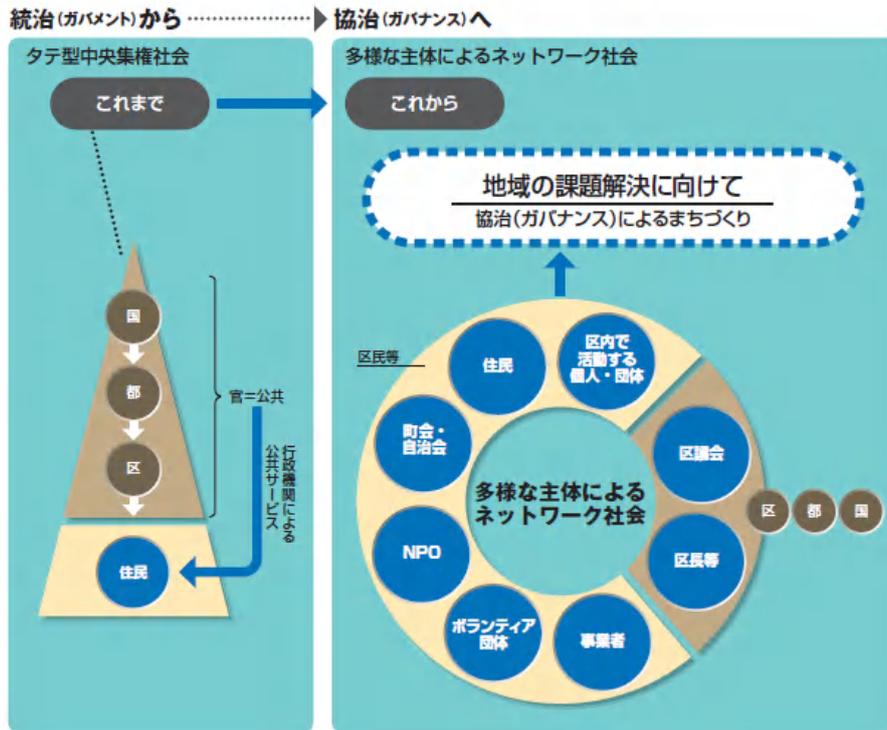
そのため、少子高齢化や世帯の核家族化・単身化が急激に進行する中で、墨田区においても、高齢者の孤立死や子どもの虐待をはじめ、さまざまな問題が多くなってきています。

こうした地域の諸問題の解決や防止には、区が各種の福祉保健の施策や施設の充実を図っていくとともに、区民、地域団体、社会福祉法人等の地域に存在する多様な主体が、それぞれ自らできることと果たすべき役割を明らかにし、区とともに、お互いに連携・協力して、行動していくことが必要です。

そこで区では、区と区民・区内団体等との協働の考え方を、平成17年度に改定した墨田区基本構想において、協治（ガバナンス）として区政運営の基本として打ち出しました。平成22年度には、全国に例のない「墨田区協治（ガバナンス）推進条例」を制定し、平成23年4月1日からの施行により、より広範に区民や区内団体・事業者等との協働による地域運営を推進しようとしています。

本計画は、区が平成12年度に行った「すみだ やさしいまち」宣言に基づき、人と人のふれあいを大切にしてお互いを支えあう「人にやさしいまち」の実現をめざして、協治（ガバナンス）の考え方にに基づき家族や地域社会のきずなの再生や孤立死・虐待などが発生しない福祉のまちづくりを進めていく、今後10年間の墨田区の地域福祉の方向を示すものです。

[ すみだの協治(ガバナンス)とは？ ]



資料：「墨田区協治（ガバナンス）推進条例パンフレット」より  
墨田区区民活動推進課（平成 23 年 2 月）

**●協治に必要な3つの力  
知る力、つながる力、行動する力**

協治に必要な3つの力があります。これは、区民、地域団体、NPO、企業、区などそれぞれが持っているものです。みんなが協治によるまちづくりの主役なのです。

# 協治

**知る力**

協治によるまちづくりは、まずなにが地域の課題なのかを一緒に考えることから始まります。そのためには、一人ひとりがさまざまな方法で、正確な情報を**知る力**、**知らせる力**をもつことが大切です。

そして、必要な情報が共有されていることが前提となるため、多くの情報を持っている行政機関や団体、組織などに**知らせる力**が求められています。

**つながる力**

みんなが協治によるまちづくりの主体になるためには、それぞれに役割が果たされるのではなく、それぞれの思いと意欲を見つけて活かせるような仕掛けづくり、すなわち**つながる力**が大切です。

また、それを支援する行政機関や地域のリーダーには、コ・ディネーターとしての**つなげる力**が求められています。

**行動する力**

地域の課題と仲間をみつかり、できることから行動する。**行動する力**で、より**知る力**がアップする。このサイクルを人もまちも喜びます。

そのためには、だれもが行動できるような参加の機会が与えられていることが重要です。

資料：「3つの力ですみだを変える 協治（ガバナンス）ガイドブック」より  
墨田区区民活動推進課（平成 19 年 10 月）

## 2. これまでの地域福祉計画の成果と本計画の方向性

---

### (1) これまでの地域福祉計画の歩み

墨田区においては、高齢化の進展にむけて、区民の誰もが住み慣れた地域に必要な福祉・保健サービスが受けられるシステムづくりをめざし、平成5(1993)年9月に第一次墨田区地域福祉計画(平成5(1993)年度から平成12(2000)年度)を策定し、推進してきました。その後、福祉の社会構造改革が行われ新しい社会福祉制度が始まった平成12(2000)年度に第二次地域福祉計画(平成13(2001)年度から平成22(2010)年度)を策定し、中間年度の平成17(2005)年度には、第二次地域福祉計画(後期)(平成18(2005)年度から平成22(2010)年度)として見直しを行い、推進してきました。

### (2) 前計画(第二次後期)の成果と課題

前計画の第二次地域福祉計画(後期)においては、将来目標に「福祉コミュニティの創造」を掲げ、「生涯にわたる人間性の尊重」「自己決定と自立の促進」「生きがいと自己実現の確立」「参加・共生による地域の連帯」の基本理念のもと、地域福祉推進にむけた方向性として、「1 生涯を通じて健康な生活を送れるしくみをつくる」「2 子育て・子育てを支えるしくみをつくる」「3 障害のある人が地域で共に暮らせるしくみをつくる」「4 高齢者が安心して暮らせるしくみをつくる」「5 学びあい・ふれあい・支えあいのしくみをつくる」「6 地域福祉推進のためのしくみをつくる」の6つの方向を示し、施策の推進を図ってきました。

このうち、「1 生涯を通じて健康な生活を送れるしくみをつくる」「2 子育て・子育てを支えるしくみをつくる」「3 障害のある人が地域で共に暮らせるしくみをつくる」「4 高齢者が安心して暮らせるしくみをつくる」に関しては、健康、次世代育成、障害者、高齢者の各部門ごとの個別計画を継続的に策定し、着実に推進してきました。

一方、「5 学びあい・ふれあい・支えあいのしくみをつくる」に関しては、区民と区が連携・協働して身近な課題の解決にむけて取り組んでいく地域づくりをめざし、誰もが地域活動に参加し活躍できる環境づくりや、地域のつながりの構築にむけたしくみづくり、地域福祉を推進する関係者・団体間のネットワークづくりを進

めてきました。この5年間で区内のボランティア団体、NPO団体数は増加し、また社会福祉協議会が推進する小地域福祉活動など、さまざまな地域活動が推進されてきましたが、反面、ボランティアなどの地域活動者が固定化していること、地域のつながりが弱くなり、地域で孤立している人が増えている状況が生まれています。

「6 地域福祉推進のためのしくみをつくる」に関しては、計画に基づき推進されているものの、少子高齢化や核家族化等が進行する中で、利用者が適切な福祉サービスを利用できるしくみづくりや誰もが暮らしやすい地域環境づくりの重要性は高まっており、地域福祉の基盤として、区や社会福祉協議会を中心に、さらに整備を進めていく必要があります。

### **(3) 本計画の方向性**

墨田区において策定・推進してきた、第一次・第二次の地域福祉計画は、区の福祉施策の基本計画的な要素と地域福祉を支えるしくみづくりの二つの側面をもっていました。しかし、区の福祉施策については各個別計画としても定めているため、本計画においては、各分野に共通する基本的な課題となっている、地域での支えあいの意識醸成や実践の推進、地域福祉推進のしくみづくりに焦点をあてて検討・計画化し、実践の道筋を示していくこととします。

また、第二次地域福祉計画（後期）では、区民、関係機関、区、社会福祉協議会の連携・協働の重要性を指摘しているものの、それぞれの活動指針を定めているものではありませんでした。そこで本計画においては、計画の策定・実行・評価の各プロセスにおいて協治（ガバナンス）を推進し、区のみならず、区民や地域の関係団体・機関にとっても活動の指針となる計画としていきます。

### 3. 地域福祉推進の考え方

---

#### (1) 地域福祉とは

行政の福祉サービスは、児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉など対象ごとに分かれた制度のもと、分野ごとに充実が図られてきました。しかしながら、地域に暮らす人々のニーズが多様化・複雑化する中、公的サービスだけでは対応することが難しい課題や、制度をまたがる複合的な課題、制度の谷間になっている課題などが生じています。

こうした課題を解決するためには、地域の人と人とのつながりが欠かせません。地域で暮らす住民同士の支えあい・助けあいを推進するとともに、地域に存在する多様な主体が連携・協働することにより、子どもから高齢者まで、障害のある人もない人も、区民の誰もが自分らしく、安心して暮らし続けることのできる地域をつくっていくこと、それが「地域福祉」です。

#### (2) 地域福祉計画とは

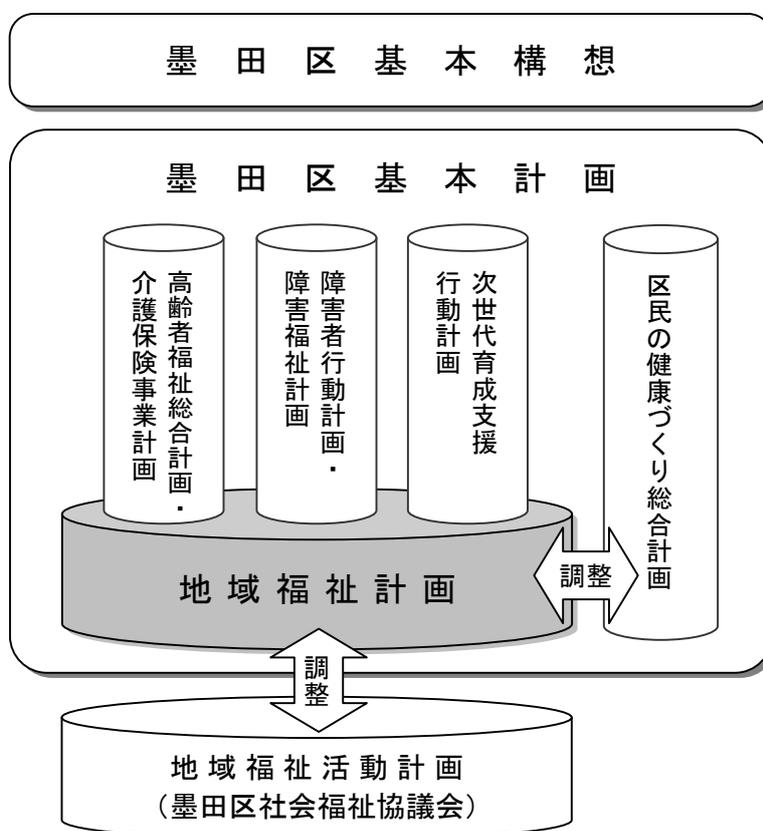
「地域福祉計画」は、地域のさまざまな課題の解決にむけて、地域福祉を推進するためのしくみをつくる計画です。

区民、地域の関係団体・機関、区が、それぞれの役割の中で、お互いを「知り」、お互いが「つながり」つつ、ともに「行動する」ための方策について、方向性を示していきます。

## 4. 計画の性格と位置づけ

本計画は、次の(1)から(3)の性格と位置づけをもつ計画として策定します。

- (1) 墨田区基本構想及び基本構想に基づく墨田区基本計画との整合性を保ちつつ、区民、地域の関係団体・機関、区がそれぞれの役割を明確に認識し、互いに協働しながら地域福祉を推進するための基本指針を示す計画
- (2) 墨田区における福祉分野の部門別に策定している各個別計画の基礎となる福祉計画であるとともに、これら個別計画や区民の健康づくり総合計画、及び墨田区社会福祉協議会の地域福祉活動計画間を総合調整し、計画相互の有機的連携を図る計画
- (3) 社会福祉法第107条の規定に基づく「市町村地域福祉計画」として、次に掲げる内容を一体的に定める計画
  - ①福祉サービスの適切な利用の促進に関すること
  - ②社会福祉事業の健全な発達に関すること
  - ③地域福祉活動への住民参加の促進に関すること



## 5. 計画期間

本計画は、平成 23（2011）年度からの 10 年間、平成 32（2020）年度までを計画期間とします。

このうち、平成 23（2011）年度から平成 27（2015）年度の 5 年間を前期計画期間、平成 28（2016）年度から平成 32（2020）年度までを後期計画期間とし、前期計画期間が終了する平成 27（2015）年度までに、計画の見直しを行います。

また、本計画は、同時に改定している障害者行動計画及び区民の健康づくり総合計画と内容の整合性を図っています。さらに、平成 23（2011）年度以降に策定予定の各計画の内容に反映させていきます。

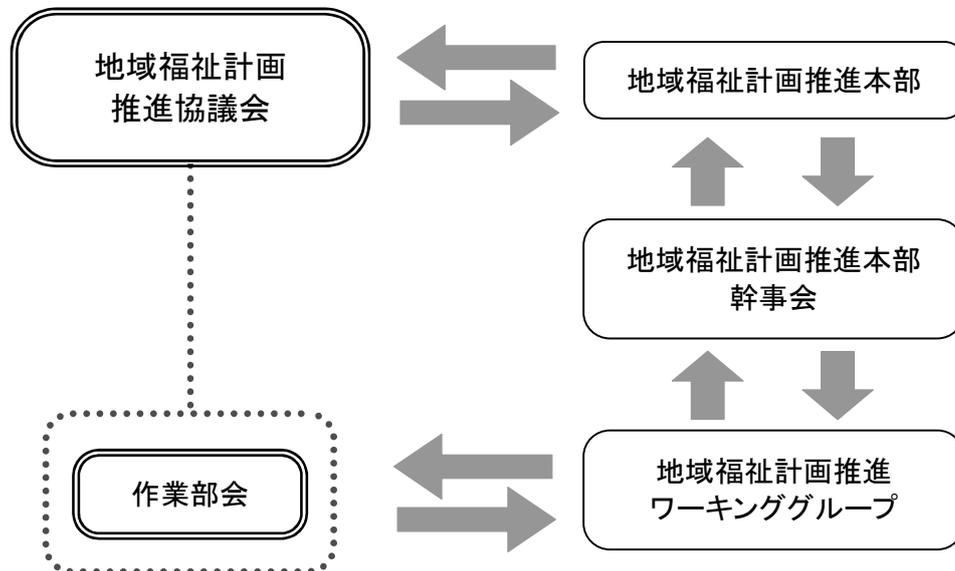
年度	2010 平成 22	2011 平成 23	2012 平成 24	2013 平成 25	2014 平成 26	2015 平成 27	2016 平成 28	2017 平成 29	2018 平成 30	2019 平成 31	2020 平成 32
墨田区基本計画	現計画						後期計画				
地域福祉計画	前計画	本計画					後期計画				
高齢者福祉総合計画・介護保険事業計画	第 4 期	後期計画									
障害者行動計画	第 3 期	第 4 期（前期計画）									
障害福祉計画	第 2 期	後期計画									
次世代育成支援行動計画	後期計画										
区民の健康づくり総合計画	前期計画	後期計画									
地域福祉活動計画（社会福祉協議会）	後期計画										

## 6. 計画の策定体制

---

本計画は、地域福祉を推進している団体の代表や区民等から構成される「墨田区地域福祉計画推進協議会」及びその下部組織として設置した「墨田区地域福祉計画推進協議会計画改定作業部会」における協議・検討を通じて、策定を行いました。

庁内においては、「墨田区地域福祉計画推進本部」「墨田区地域福祉計画推進本部幹事会」「墨田区地域福祉計画推進ワーキンググループ」を設置し、関連部署間の連絡調整等を密にし、全庁をあげた取り組みを進めました。



## 7. 区民参加による計画づくり

本計画は、策定の過程において協治（ガバナンス）の考え方を重視しました。

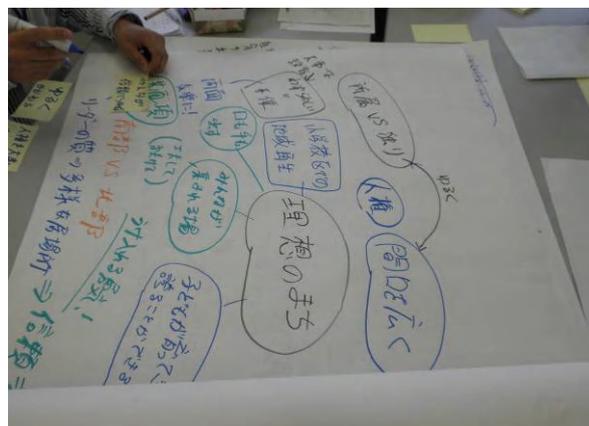
ワークショップの開催や、拡大作業部会の設置・開催、「墨田区地域福祉計画 中間のまとめ」の公表とパブリック・コメントの募集などを通じ、実際に地域福祉を担う区民や地域の関係団体・機関の方の参画を得て、区との協働のもと、計画の策定を進めました。

### （1）ワークショップの開催

墨田区に対する想いを語りあうことを通じて、地域の課題の解決にむけて区民、関係機関、区がともに考えていくきっかけをつくること、新たな地域福祉計画のコンセプトづくりの参考とすることを目的として、平成22年6月12日（土）、『地域について語り合おう』と題したワールド・カフェ方式によるワークショップを開催しました。

#### [ ワorkshopの開催概要 ]

開催日時	平成22年6月12日（土） 13時開場 13時30分～16時30分
会場	墨田区役所13階 131会議室
対象者	地域福祉推進協議会委員、作業部会（拡大作業部会）委員、 区の職員など
参加者数	36人



## (2) 拡大作業部会の設置・開催

地域福祉について、地域の関係者、区がともに考える場として、平成22年6月～8月にかけて、拡大作業部会を開催しました。

拡大作業部会では、地域福祉にかかわるテーマを5つ取り上げ、テーマごとに関心の高い地域の関係者の参加のもと、現状に関する認識の共有や課題解決のために必要な取り組みなどについての検討を行いました。

### [ 拡大作業部会の開催概要 ]

第1回	<ul style="list-style-type: none"><li>・開催日時：平成22年6月28日（月） 18時30分～20時30分</li><li>・会場：すみだボランティアセンター</li><li>・テーマ：高齢者を見守る地域ネットワークについて</li><li>・参加者数：17人</li></ul>
第2回	<ul style="list-style-type: none"><li>・開催日時：平成22年7月5日（月） 18時30分～20時30分</li><li>・会場：区役所12階 121会議室</li><li>・テーマ：青少年の市民教育～地域の担い手育成をめざして</li><li>・参加者数：26人</li></ul>
第3回	<ul style="list-style-type: none"><li>・開催日時：平成22年7月20日（火） 18時30分～20時30分</li><li>・会場：区役所13階 131会議室</li><li>・テーマ：コミュニティワークと福祉プラットフォーム～ 地域で福祉課題に取り組む区民のネットワークづくり</li><li>・参加者数：30人</li></ul>
第4回	<ul style="list-style-type: none"><li>・開催日時：平成22年8月2日（月） 18時30分～20時30分</li><li>・会場：区役所12階 121会議室</li><li>・テーマ：墨田区のホームレスと生活保護の現状について</li><li>・参加者数：20人</li></ul>
第5回	<ul style="list-style-type: none"><li>・開催日時：平成22年8月16日（月） 18時30分～20時30分</li><li>・会場：区役所13階 131会議室</li><li>・テーマ：墨田区の障害者（児）の自立支援の現状について</li><li>・参加者数：21人</li></ul>

第1回拡大作業部会の様子



第2回拡大作業部会の様子



第3回拡大作業部会の様子



第4回拡大作業部会の様子



第5回拡大作業部会の様子



### (3) 中間のまとめの報告及びワークショップの開催

平成 22 年 11 月にまとめた「墨田区地域福祉計画 中間のまとめ」について報告し、内容に対する区民の意見を把握すること、今後の墨田区の地域福祉推進について考え、意見や情報の交換・交流を図ることを目的として、平成 22 年 12 月 11 日(土)に、地域福祉推進ワークショップ『みんな（協治）で考える人にやさしい福祉のまち』を開催しました。

#### [ 中間のまとめの報告及びワークショップの開催概要 ]

開催日時	平成 22 年 12 月 11 日 (土) 13 時 30 分開場 14 時 00 分～16 時 30 分
会 場	墨田区役所 13 階 131 会議室
参加者数	76 人



### (4) パブリック・コメントの実施

「墨田区地域福祉計画 中間のまとめ」をホームページ等により公表するとともに、パブリック・コメント<sup>\*</sup>を実施し、計画内容等に対する区民の意見の把握と計画内容への反映に努めました。

<sup>\*</sup>パブリック・コメントとは、区の基本的な施策等を策定する過程において、事前にその案を広く公表し、区民等が意見を述べるができる機会を設け、それに対する区の考え方を公表していく一連の手続きのこと。