

第1章



計画策定の
背景と目的

1. 計画の背景

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、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。

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。さらに、平成23年3月の東日本大震災を契機に、災害に対する備えや、日頃からの関係機関・近隣住民等におけるつながりの強化も求められています。

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。

区では、平成12年度に「すみだ やさしいまち」宣言を行い、これまで15年以上にわたり「人にやさしいまち」の実現をめざしてさまざまな区民活動を行ってきました。「やさしさ」と「おもいやり」の心がすみだのまちに広がってきています。

また、平成17年度に改定した墨田区基本構想においては、区と区民・区内団体等との協働¹の考え方を「協治（ガバナンス）²」として打ち出し、区政運営の指針としました。さらに「墨田区協治（ガバナンス）推進条例」（平成23年4月1日施行）を制定するなど、区民や区内団体・事業者等との協働による地域運営³を積極的に推進し、**協働の意識**が地域に根付き始めています。

¹ 協働：地域の課題解決に向けて、共通の目的を持ち、互いに対等な立場で協力し合うことをいいます。

² 協治（ガバナンス）：区民等及び区が、それぞれの果たすべき役割と責任を分担し、ともに考え、ともに行動することで、地域の課題を解決していく社会のあり方をいいます。

³ たとえば、八広地域プラザ“吾嬬の里”、本所地域プラザ“BIG SHIP”の開館にあたっては、地域住民が中心となり、区と協働で施設の計画や運営方針の検討を行いました。

2. 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、障害者福祉、高齢者福祉、児童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¹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) プラットフォームという考え方

「プラットフォーム」はもともと土台、基盤、舞台を意味する言葉です。住民同士の支えあい・助けあいや多様な主体の連携・協働のためには、お互いを「知り」、お互いが「つながり」、ともに「行動する」ことが必要です。本計画ではそのような機能を持っている場を「プラットフォーム」としています。

プラットフォームでは、地域の住民や関係機関がつながり、地域の課題を見つけ、学びあい、解決策を話しあい、役割分担し、行動していきます。このようなプラットフォームを地域に増やしていくことが地域福祉の推進の原動力となります。²

(3) 地域福祉計画の目的

「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。

墨田区の地域福祉計画は、プラットフォームをはじめとする地域福祉推進のしくみづくりのため、区民、地域の関係団体・機関、区が、どのような役割を果たすべきか、どのような取り組みをしていけばいいのか、という方向性を示す目的を持っています。

本計画では、いままでに広がってきた「やさしさ」と「おもいやり」の心、そして協働の意識を背景に、福祉の分野で「協治（ガバナンス）」を実現するための手法として、「**プラットフォームによる地域福祉³**」を推進することに主眼を置いています。

1 これらの課題の具体例として、「認知症の方を地域でいかに見守るか」「母親に精神疾患がある母子家庭をいかに支えるか」「高齢の両親と暮らすひきこもりの方にどのようにアプローチするか」といったことが挙げられます。

2 地域のプラットフォームの具体例は第5章P100～で紹介しています。

3 プラットフォームによる地域福祉について、詳細は第3章P30～P32をご覧ください。

3. 地域福祉推進の各主体

(1)区民

地域の主役は、その地域に暮らす区民一人一人です。

地域の一員として、自分の暮らすまちに関心を持ち、少しずつ地域に目をむけて、日頃から声をかけあう、見守りあう、地域の行事や活動に参加するなど、身近にできることから始め、周りの人とつながりをつくっていくことが期待されます。

(2)町会・自治会等

町会・自治会や老人クラブ、PTA等の地縁に基づく組織は、もっとも区民に近い存在であり、地域活動の基盤となる組織です。区民の地域生活を支える活動を推進するとともに、支援が必要な人や地域の課題を発見し、民生委員・児童委員、専門機関、区等と協力して必要なサービス・支援・活動につなげていくことが期待されます。

(3)ボランティア・NPO

ボランティア・NPOには、地域の課題解決に主体的に取り組む担い手として活動内容を充実させていくことが期待されます。また、活動情報を広く発信することで、地域住民や地域のさまざまな活動者・活動団体、関係機関等とつながり、地域福祉活動を活性化させていくことが期待されます。

(4)民生委員・児童委員

民生委員・児童委員は、地域福祉の推進役として、常に住民の立場になって相談に応じ、必要な支援につなげる地域のボランティアです。地域の身近な相談役、地域住民と各支援センターとの橋渡し役や、住民同士の支えあい・助けあい活動の核として、町会・自治会と協力して活動を推進していくことが期待されます。

(5)社会福祉法人・福祉施設

障害者、高齢者、子ども等と直接かかわり、支援を行う地域の社会福祉法人・福祉施設には、専門性を活かして、利用者の立場に立った質の高いサービス提供を行うことが期待されます。また、地域とつながりあうことで地域の課題を共有し、各主体と連携して地域福祉活動を推進していくことが期待されます。

(6)企業・商店・事業所・医療機関

企業・商店・事業所・医療機関には、普段の仕事を通じて地域の住民とかかわる中で気づいた地域の課題を専門機関や区等につなげることや、課題の解決に向けてできることに取り組むことなどが期待されます。また、地域の一員として企業の社会的責任（CSR）を果たし、各々の得意分野やノウハウ、人材を活かした活動を推進していくことが期待されます。

(7)社会福祉協議会

社会福祉協議会は、社会福祉法により地域福祉の推進を図ることを目的とする団体として位置づけられており、地域住民、社会福祉の関係者などの参加・協力を得て組織され、活動することを大きな特徴とする組織です。

そのため、区民の地域福祉に対する関心や意識を高め、住民主体の活動を促進するとともに、地域のニーズや課題を明らかにし、地域住民、地域団体、福祉施設などの参加・協力のもと、その解決にむけた住民同士の助けあい活動やサービス事業を企画・開発し、実施するなどにより、地域福祉を推進していく役割が求められます。

また、本計画を区と共に推進し、区民、町会・自治会等、ボランティア・NPO、民生委員・児童委員、社会福祉法人・福祉施設、企業・商店・事業所・医療機関などの間のつながりをつくっていくことが期待されます。

(8)区

区は、地域福祉に関するさまざまな施策を総合的に推進し、公的な福祉サービスを適切に運営する役割を担います。

また、区民の地域福祉活動を支える基盤の整備や、必要な情報の発信に加え、区民、町会・自治会等、ボランティア・NPO、民生委員・児童委員、社会福祉法人・福祉施設、企業・商店・事業所・医療機関、社会福祉協議会が連携・協働していくためのしくみづくりなどを担っていく必要があります。

さらに、区の各分野の施策に対して、本計画と整合性を持って展開されるように調整を図っていきます。

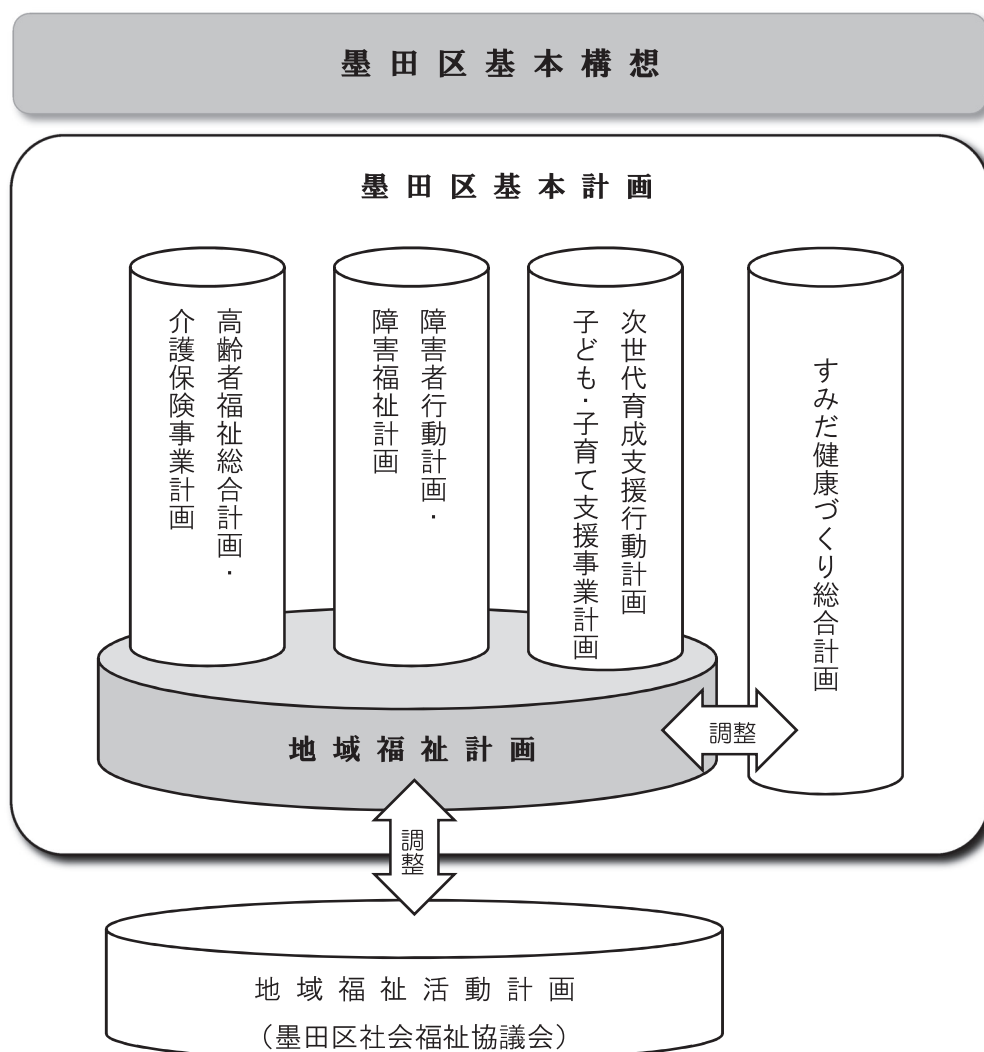
■各主体の役割

区民	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の福祉に関心を持つ ・周りの人とつながりをつくっていく
町会・自治会等	<ul style="list-style-type: none"> ・区民の地域生活を支える活動を推進する ・支援が必要な人や地域の課題を見つけ、サービス・支援・活動につなぐ
ボランティア・NPO	<ul style="list-style-type: none"> ・取り組んでいる活動の内容を充実させ、発信する ・地域福祉推進の各主体とつながり、活動を活性化する
民生委員・児童委員	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の身近な相談役、地域住民と区等の橋渡し役となる ・住民同士の支えあい・助けあい活動の核として活動を推進する
社会福祉法人・福祉施設	<ul style="list-style-type: none"> ・専門性を活かし、質の高いサービスを提供する ・地域とつながり、課題を共有する
企業・商店・事業所・医療機関	<ul style="list-style-type: none"> ・仕事を通じて気づいた地域の課題を、専門機関や区等につなぐ ・得意分野やノウハウ、人材を活かした取り組みを進める
社会福祉協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・住民主体の活動を促進する ・地域のニーズ・課題を明確にし、その解決にむけた活動・サービス事業を開発・企画、実施する ・地域福祉計画を区と共に推進する ・地域福祉推進の各主体間をつなげる
区	<ul style="list-style-type: none"> ・施策を総合的に推進し、公的福祉サービスを適切に運営する ・地域福祉推進のための基盤を整備し、情報を発信する ・地域福祉推進の各主体間の連携・協働のしくみをつくる ・区の各分野の施策と本計画との整合性を図る

4. 計画の性格と位置づけ

本計画は、次の（ア）から（ウ）の性格と位置づけを持つ計画として策定します。

- （ア）墨田区基本構想¹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
- （イ）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、これら個別計画やすみだ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
- （ウ）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



¹ 墨田区基本構想をはじめとする区の構想・計画については、区役所 1 階区民情報コーナーで閲覧できるほか、区ウェブサイト https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/sumida_kihon/index.html からご覧いただけます。

5. 計画期間

本計画は、平成 28（2016）年度からの 5 年間、平成 32（2020）年度までを計画期間としています。

本計画に先立って、平成 23（2011）年度から平成 32（2020）年度の 10 年間で計画期間とする第三次地域福祉計画が策定されており、この計画の後期計画として本計画を策定しました。

また、本計画は、同時に改定している墨田区基本計画及びすみだ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 28（2016）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	平成27年度 (2015年)	平成28年度 (2016年)	平成29年度 (2017年)	平成30年度 (2018年)	平成31年度 (2019年)	平成32年度 (2020年)
墨田区基本計画	前計画 改定	新計画(～平成37年度)				
地域福祉計画	前期計画 改定	第三次地域福祉計画(後期)				
高齢者福祉総合計画 介護保険事業計画	第6期		改定	改定		
障害者行動計画	第4期(後期)					改定
障害福祉計画	第4期		改定	改定		
次世代育成支援 行動計画	前計画					改定
子ども・子育て支援 事業計画	前計画					改定
すみだ健康づくり 総合計画	前計画 改定	新計画(～平成37年度)				
地域福祉活動計画 (社会福祉協議会)	第3次(前期)		改定	改定		

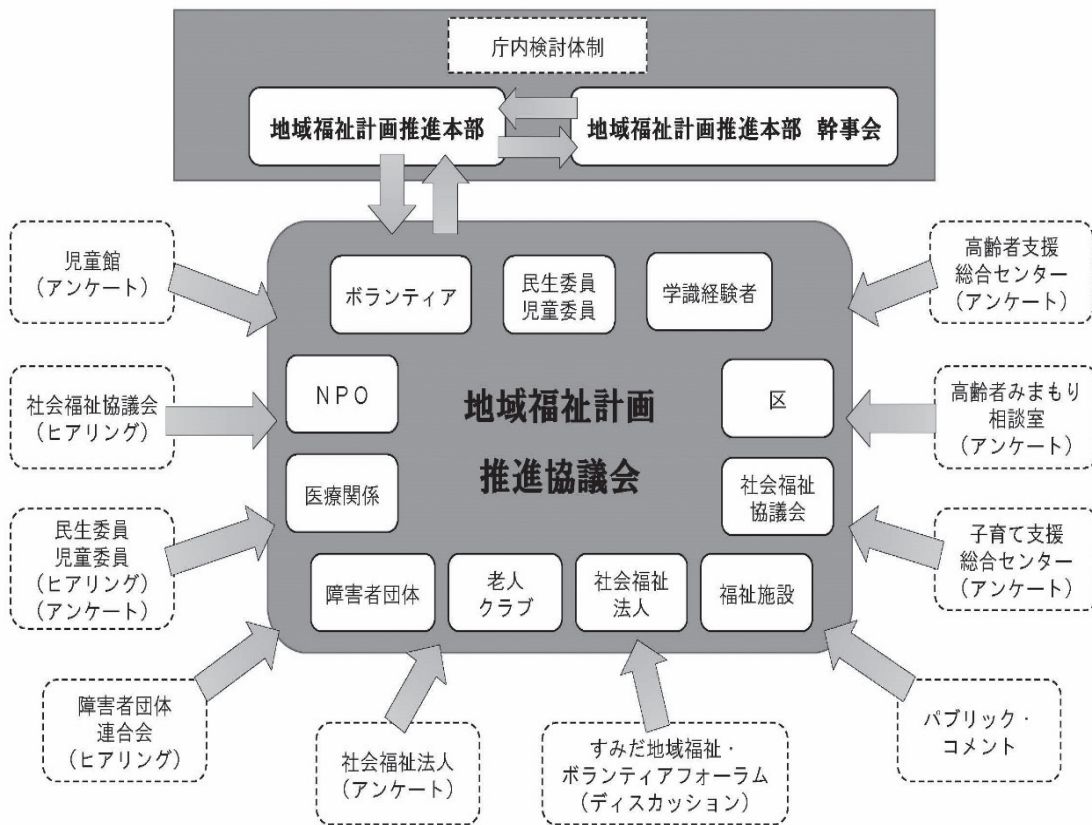
6. 計画の策定体制と区民参加による計画づくり

(1) 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」¹ における協議・検討を通じて、改定を行いました。

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」² 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。

また、「協治（ガバナンス）」による丁寧な改定を目指し、ヒアリングやアンケートなどにより、さまざまな主体から地域福祉に関する情報を集めました。



¹ 委員の構成や検討経過については資料 P116～P117 をご覧ください。

² 委員の構成や検討経過については資料 P118～P119 をご覧ください。

(2)ヒアリング調査及びアンケート調査の実施¹

地域福祉の現場で行われている多種多様な取り組みについて把握するため、大規模なアンケートによる量的な調査ではなく、少人数への聞き取りや記述式のアンケートによる質的な調査を行いました。

調査にあたっては、まず民生委員・児童委員の方々及び社会福祉協議会の担当職員に対し、ヒアリングとアンケートを実施し、地域福祉の第一線から最新の情報と活動にかける思いを聞かせていただきました。また、障害者団体連合会へのヒアリングでは、障害のある当事者の生の声を聴くことができました。

さらに、社会福祉法人・福祉施設、高齢者支援総合センター、高齢者みまもり相談室、子育て支援総合センター、児童館にも記述式のアンケートを行い、関係機関と地域住民がどのようにつながりを持っているかを中心に調査しました。

これらの調査でいただいた貴重な情報・意見を最大限に活かして改定することはもちろん、どのように反映されたのかがわかるようにすることを念頭に、改定にあたりました。

■ヒアリング調査

実施日	ヒアリング先	主な内容
平成27年5月11日	民生委員・児童委員協議会会長会	地域における活動事例と課題
平成27年5月21日	社会福祉協議会 ボランティアセンター	ボランティアに関する成果と課題
平成27年5月21日	社会福祉協議会 権利擁護センター	権利擁護に関する成果と課題
平成27年5月21日	社会福祉協議会（広報活動・小地域福祉活動）	広報・小地域福祉活動等の成果と課題
平成27年5月22日	社会福祉協議会 ボランティアセンター分館	ハート・ライン21等の成果と課題
平成27年7月21日	墨田区障害者団体連合会	地域生活での困りごとやよかったこと

■アンケート調査

調査対象	配布部数	回答部数
民生委員・児童委員	155部	150部
社会福祉法人・福祉施設	41部	34部
高齢者支援総合センター	8部	6部
高齢者みまもり相談室	8部	8部
子育て支援総合センター	1部	1部
児童館	13部	10部

¹ ヒアリング調査・アンケート調査の実施方法と結果の詳細については資料P120～129をご覧ください。

(3) すみだ地域福祉・ボランティアフォーラムにおけるディスカッション

平成 27 年 7 月 4 日（土）に開催された「第 5 回すみだ地域福祉・ボランティアフォーラム」において、「あったらうれしい地域の取り組み」について話し合いました。

町会・自治会関係者、民生委員・児童委員、ボランティア、福祉施設職員に加え、今まで福祉活動をしたことがなかった方や高校生など、131 名の方が参加し、グループに分かれて地域の課題を出しあい、解決策を探りました。



各グループではフォーラムの実行委員（民生委員・児童委員協議会会長、町会長、福祉施設長など）、区職員、福祉施設職員などがファシリテーター¹ となり、活発な意見交換が行われました。これらの意見が本計画の中に活かされるよう、改定を進めました。

■ 挙げられた課題と解決策(抜粋)

地域の課題として挙げられたもの	解決策として話し合ったこと
地域での新・旧住民の交流（つきあい）がなくなってきている。	災害時・見守り時のマップづくりが地域のつながりをつくるための一歩になる。
引きこもりの人など地域で孤立している人がいる。	地域に住むさまざまな方を巻き込んだ活動をする。
身近に気軽に相談できる場（機会）がない。 他の世代との交流がない。	誰もが集えてお茶を飲んだり、相談に来たりできる所（サロン）をつくったらいい！そんな場所にたまに専門職員がいると相談もできる。
ボランティア、サポートする側の高齢化に対し、若い世代をいかに巻き込んで、活動を広げていくか。	若くても参加できる、「活動させてもらえる」開かれた町会づくりをする。
各分野・機関の垣根を越えてつながるための場が必要。	垣根を越えて集まれる「(仮称) すみだわくわくファーム」をつくり、「4ベル（「しゃべる」「まなべる」「たべる」「トラベル）」を意識しながら、つながりを増やしていく。

(4) パブリック・コメント² の実施

本計画の原案として「第三次墨田区地域福祉計画（後期計画） 中間のまとめ」を区ウェブサイト等で公開するとともに、パブリック・コメントを実施し、計画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。

¹ 話し合いの中で、進行の管理、話題の提起、議論の活性化、意見のまとめなどを行う人のこと。

² 区の基本的な施策等を策定する過程で、事前にその案を広く公表し、区民等が意見を述べる機会を設け、それに対する区の方考え方を公表していく一連の手続きのこと。パブリック・コメントの結果は区ウェブサイトにて公開しています。