

北九州市地域福祉計画

北九州市の地域福祉 2011～2020

～市民一人ひとりがきずなを結び 共に支え合う地域福祉のまちづくり～

最終案

北 九 州 市

目 次

第1章 「北九州市の地域福祉」の策定にあたって.....	1
1 策定の趣旨	1
2 取組みの期間.....	1
3 「北九州市の地域福祉」の位置付け.....	2
第2章 地域をとりまく現状.....	3
1 高齢化の状況.....	3
2 少子化の状況.....	4
3 要介護認定者などの状況	6
4 家族形態や地域のつながりの変化	9
5 地域における様々な主体の活動.....	16
第3章 これまでの取組みと今後の課題.....	19
1 これまでの地域福祉のネットワークづくりの取組み	19
2 「健康福祉北九州総合計画」の主な成果と今後の課題	21
第4章 「北九州市の地域福祉」の基本的な考え方	26
1 地域福祉の推進にあたっての考え方.....	26
2 基本理念.....	29
3 基本目標.....	29
4 「北九州市の地域福祉」の体系.....	31
第5章 基本目標ごとの取組み	32
基本目標1 地域福祉意識の醸成と支え合いの関係づくり	32
基本目標2 地域の保健福祉活動への参画とネットワーク化の促進	38
基本目標3 必要なサービスを適切に提供するための仕組みづくり	54
第6章 「北九州市の地域福祉」の実現のために.....	60
1 地域に暮らすすべての人との地域福祉の重要性の共有	60
2 関係機関などとの連携・協働	60
3 計画の進捗状況の把握と評価	60
資料編	61
1 「北九州市の地域福祉」の策定過程（市民の声の反映）	61
2 北九州市地域福祉計画策定懇話会委員名簿.....	63
3 北九州市地域福祉計画策定懇話会開催状況.....	64

第1章 「北九州市の地域福祉」の策定にあたって

1 策定の趣旨

地域福祉とは、誰もが住み慣れた地域で、健やかに安らぎを持って暮らすことができるよう、人と人とのつながりを大切にし、お互いに時には助けたり、時には助けられたりする関係やその仕組みをつくり、共に支え合うまちを実現していくことです。

本市では、平成5年に「北九州市高齢化社会対策総合計画」を定めて以来、地域住民や地域活動団体、保健・医療・福祉関係者、行政が連携し地域福祉の推進に取り組んできました。平成18年3月には社会福祉法に基づく地域福祉計画を基本とした「健康福祉北九州総合計画」を策定（平成21年3月改訂）し、地域を中心に据えた施策のさらなる充実・強化に努めてきました。

一方で地域においては、一人暮らし高齢者の増加や核家族化の進行、人々の価値観や生活様式の多様化などに伴って、家庭や地域の中の連帯感や支え合いの力が弱くなってきているところも見受けられます。また、社会からの孤立、虐待、認知症高齢者の増加や孤立死などの問題、周囲からの支援を拒む人への対応など、福祉に求められるニーズは複雑・多様化しており、従来の福祉サービスだけでは解決の難しい問題が増えつつあります。

このような状況にあっては、行政が提供する福祉サービスだけであらゆる問題に対応することはできません。行政はもとより、地域で暮らすすべての人が地域の一員として互いに支え合い、助け合うこと、すなわち地域福祉に取り組むことが改めて求められます。

このため、地域住民、地域団体、事業者、NPO・ボランティア団体など、地域で暮らし活動するすべての人々と行政が一体となって地域福祉を推進するために、みんなで共有する指針として、「北九州市の地域福祉」を策定しました。

2 取組みの期間

地域福祉の推進は、中長期的な視点から継続して取り組んでいく必要があります。

このため、計画の期間は本市の基本構想・基本計画である「元気発進！北九州プラン」の目標年次と合わせ、平成32年度までの10か年とします。なお、計画期間中であっても、地域をとりまく状況に大きな変化があった場合など、必要に応じ見直しを行います。

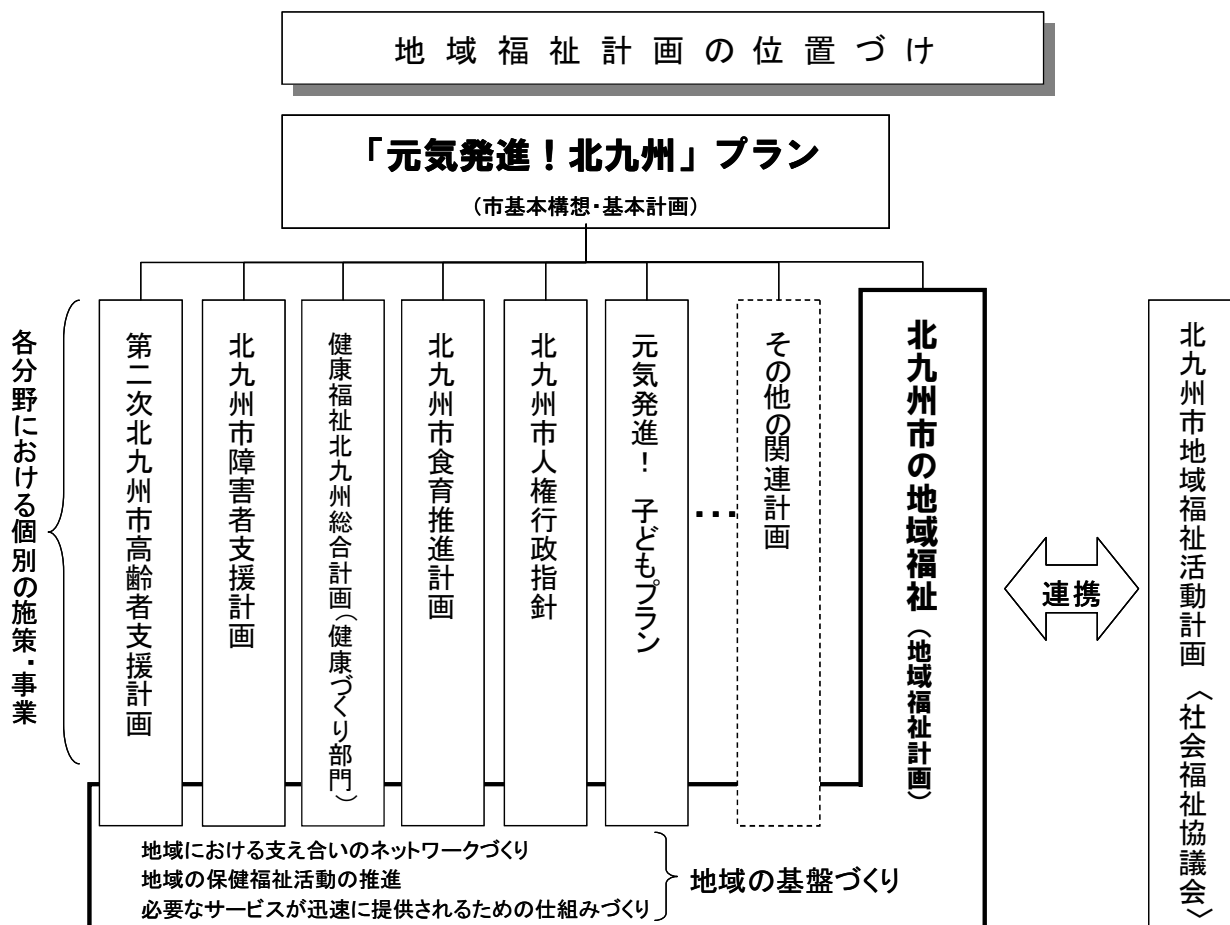
3 「北九州市の地域福祉」の位置付け

「北九州市の地域福祉」は、社会福祉法第 107 条に基づく「地域福祉計画」です。また、市政運営の基本方針である「元気発進！北九州」プランの分野別計画として、本市の地域福祉を推進するための理念や取組みを定めるものです。

この計画においては、地域福祉を実現するために、行政はもとより、地域住民、地域活動団体、社会福祉事業者、社会福祉協議会などが地域において取り組むべき基本的事項を定めています。これによって、地域という視点から、地域における支え合いのネットワークづくりや、地域の保健福祉活動の促進、必要なサービスが適切に提供されるための仕組みづくりなどを進めていくことを目指しています。

一方、高齢者や障害者などに対するサービス、市民の健康の維持向上、子どもの健全育成や子育て支援のための具体的な取組みなど、各分野における個別の施策や事業については、それぞれの分野ごとに策定する計画において具体的な内容や整備目標などを定め、推進していくこととなります。つまり、個別の施策や事業は各分野の計画において定め、それらが実際に展開される地域の基盤づくりを進めるのが「北九州市の地域福祉」ということとなります。

なお、地域福祉の推進を目的とする団体として、社会福祉協議会が地域で様々な活動を行っています。市と社会福祉協議会が緊密な連携を図り、それぞれの役割をしっかりと果たすことによって、「北九州市の地域福祉」を推進していきます。



第2章 地域をとりまく現状

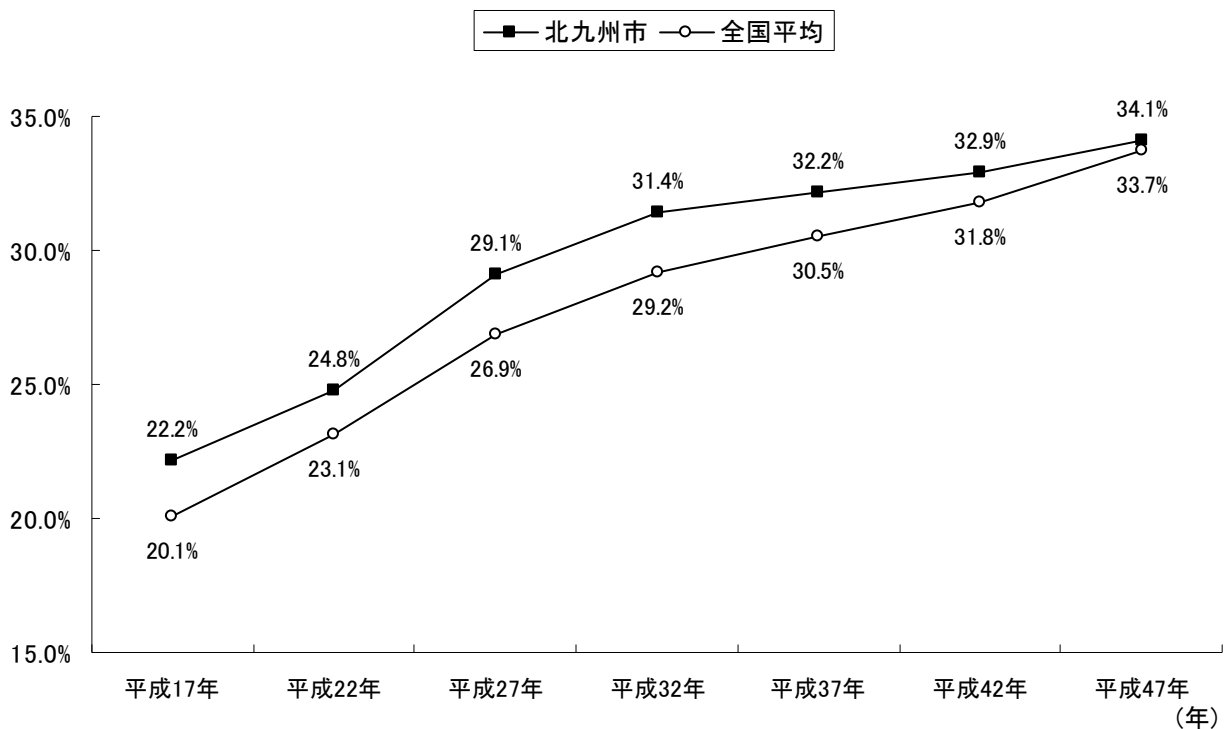
1 高齢化の状況

住民基本台帳による本市の総人口は、平成22年3月31日現在、977,960人であり、そのうち65歳以上の高齢者人口は、242,207人となっています。総人口に占める高齢者の割合(高齢化率)は24.8%であり、市民の4人に1人が高齢者となっています(図表2-1)。

今後もさらに高齢化は進行し、平成42年には高齢化率32.9%、市民の3人に1人が高齢者になると予想されています(図表2-1)。

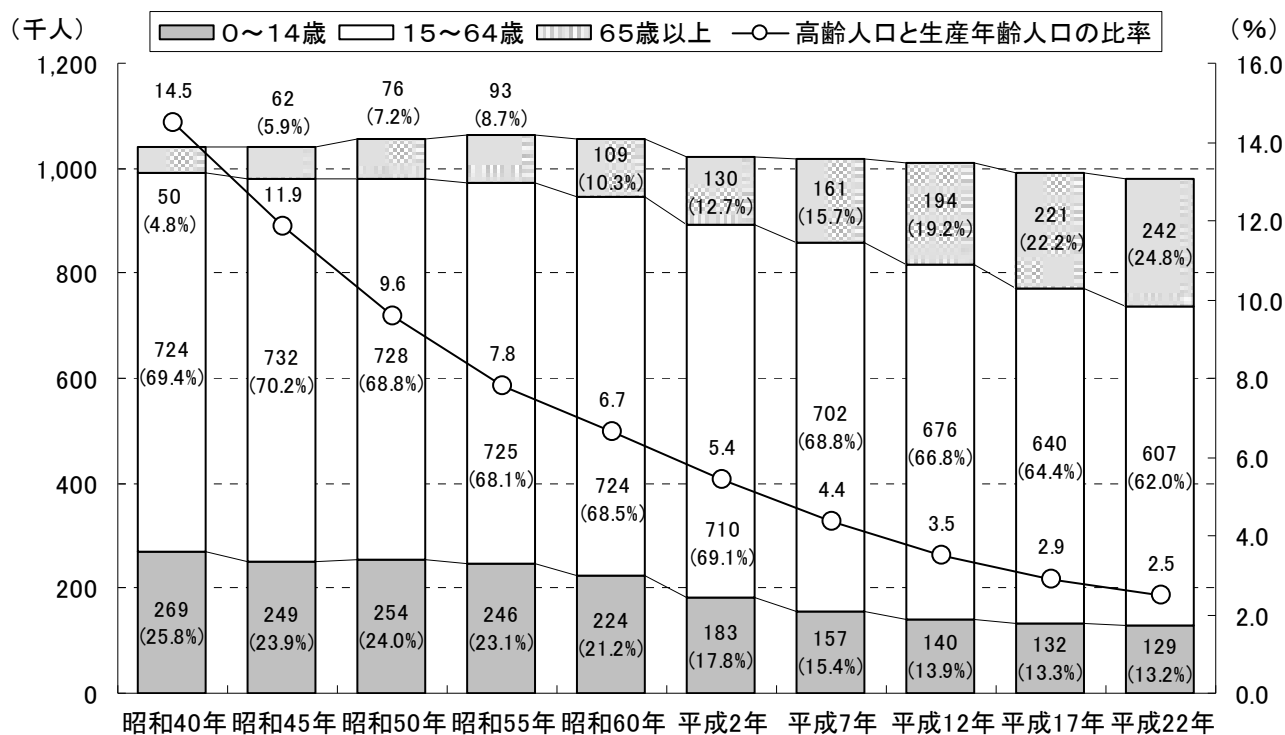
また、65歳以上の高齢人口と15~64歳の生産年齢人口の比率をみると、昭和40年には1人の高齢者に対して14.5人の生産年齢人口がいたのに対して、平成22年には1人の高齢者に対して2.5人の生産年齢人口となっており、大幅に減少しています(図表2-2)。今後、高齢化の進行とともに支え手とされる生産年齢人口の割合はさらに低下していくと予想されます。このことから、これからは年齢にかかわらず、地域に暮らす人それぞれが持てる力を活かして、積極的に地域で活動していくことが求められるといえます。

図表2-1 高齢化率の推移



【出所】全国は平成17年は総務省「国勢調査」(10月1日現在)、平成22~47年は国立社会保障・人口問題研究所の中位推計(平成18年12月)。北九州市は平成17年は「国勢調査」、平成22年は「住民基本台帳」(3月31日現在)、平成27~47年は北九州市保健福祉局による独自推計

図表 2-2 年齢三区分の人口の推移（北九州市）



【出所】平成17年までは総務省「国勢調査」（各年10月1日現在）、平成22年は住民基本台帳（3月31日現在）

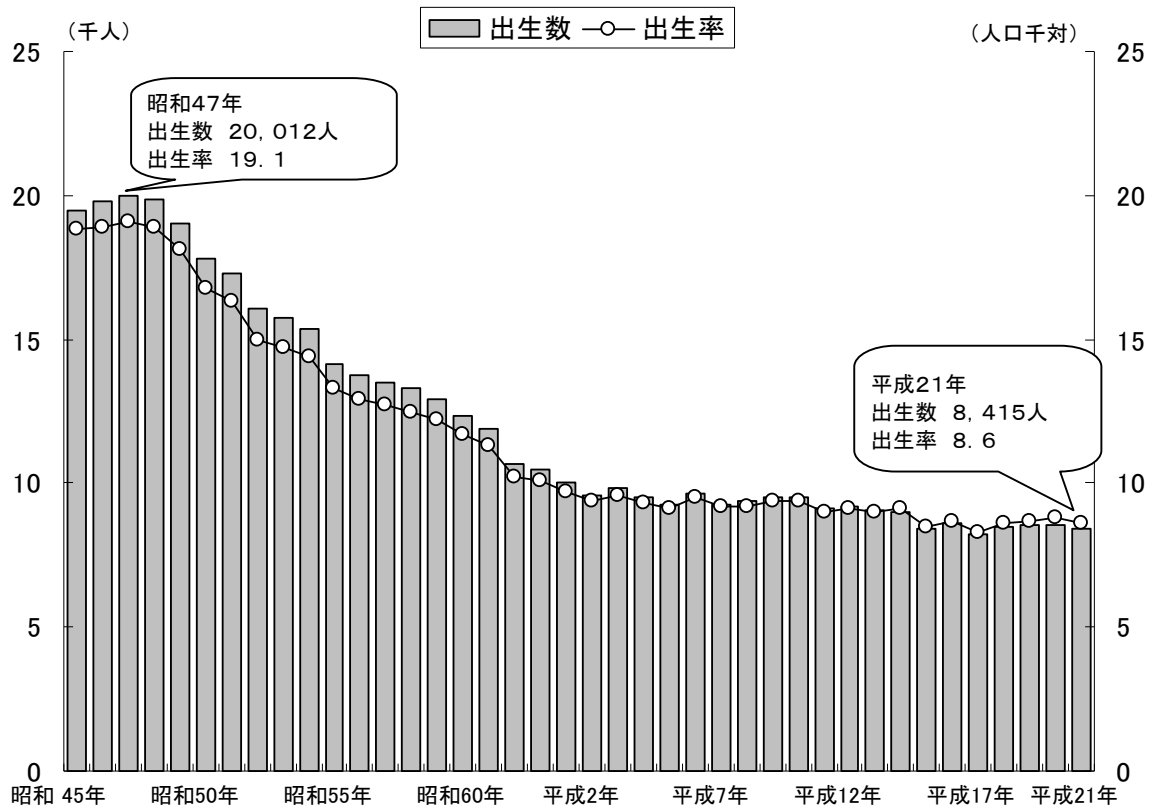
2 少子化の状況

本市の平成21年の出生数は8,415人、出生率（人口千対）は8.6（全国8.5）、合計特殊出生率（女性が一生の間に生むと推定される子どもの数）は1.46（全国1.37）となっており、いずれも過去最低となった平成17年からわずかに増加しています（図表2-3、図表2-4）。

しかし、出生数・出生率ともにピーク時の昭和47年から半減し、また合計特殊出生率は、依然として人口置換水準（人口が長期的・安定的に維持される合計特殊出生率の水準。標準的な水準は2.1前後）を大きく下回る状況が続いており、このままでは人口は減少し続けることになります。

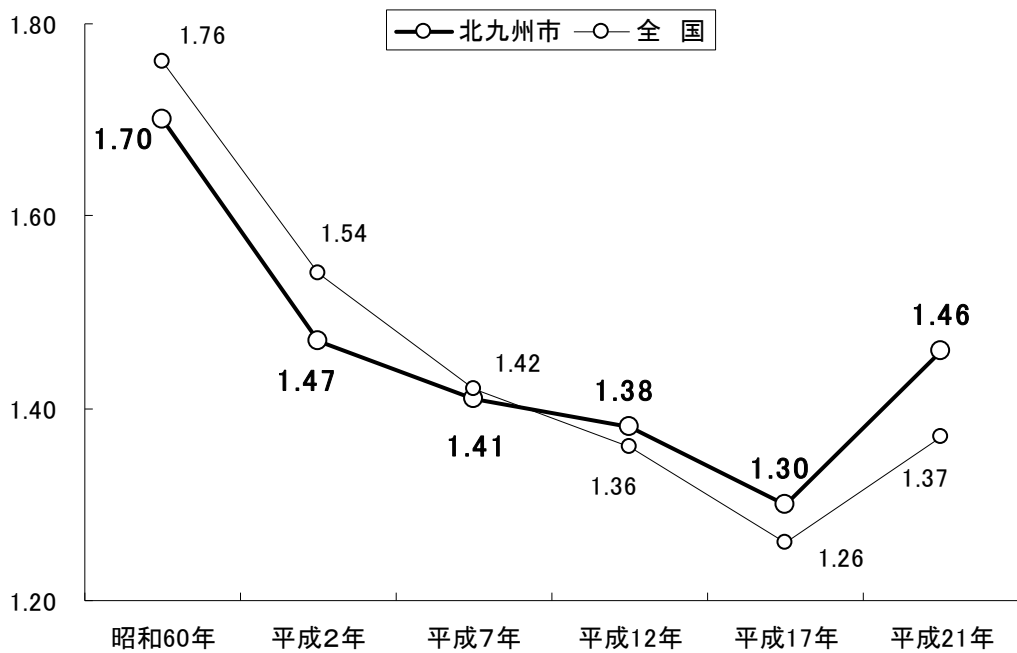
本市においては、平成22年2月に策定した「元気発進！子どもプラン」により、様々な子育て支援施策を実施することとしていますが、地域社会全体で子育てを支えていく意識の醸成や環境の整備が急務となっているといえます。

図表 2-3 子どもの出生率・出生数の推移（北九州市）



【出所】厚生労働省「人口動態調査」

図表 2-4 合計特殊出生率の推移



【出所】全国は厚生労働省「人口動態調査」、北九州市は「北九州市衛生統計年報」

3 要介護認定者などの状況

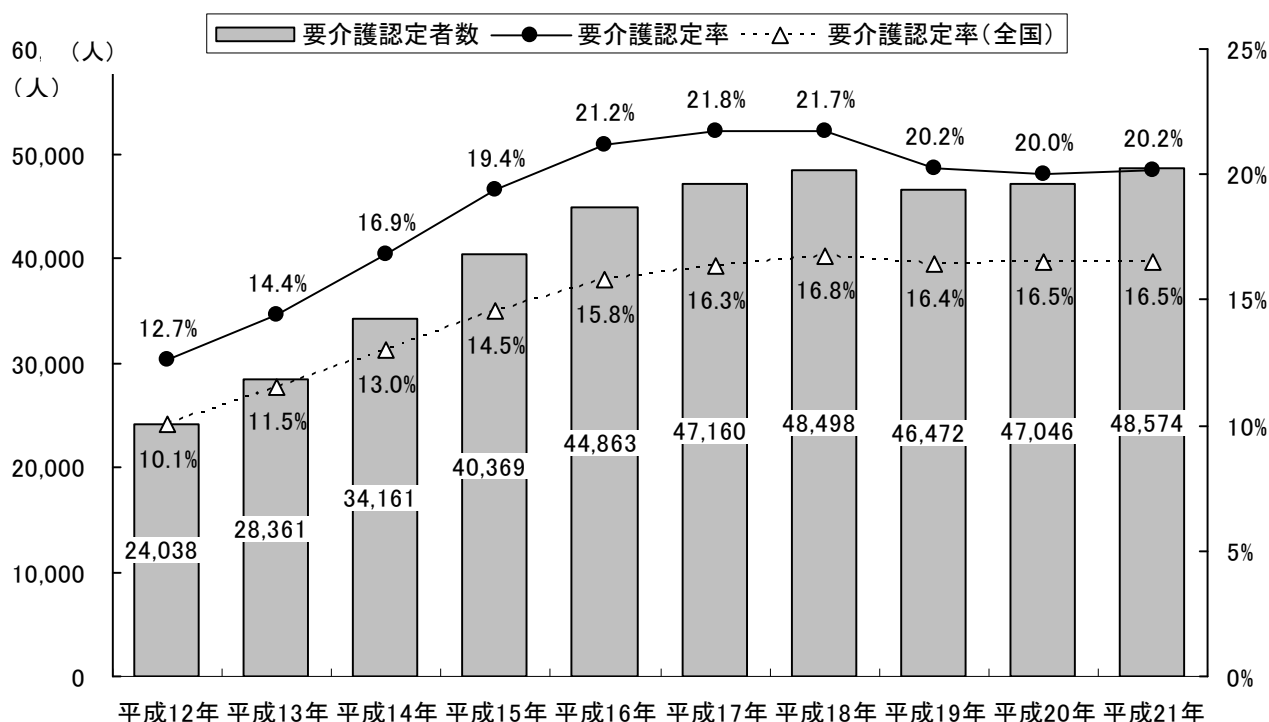
(1) 要介護認定者などの状況

平成12年4月の介護保険制度創設以降、要介護認定者数（要支援及び要介護の認定を受けている人の数）や、要介護認定率（65歳以上の被保険者に対する要介護認定者数の割合）は上昇傾向にありましたが、ここ数年の状況を見ると一定の水準に落ち着いています（図表2-5）。一方で、65歳以上の認知症高齢者数（自立度Ⅱ以上の認定者）及び65歳以上に占める認知症高齢者の割合については増加傾向にあり、平成21年ではその割合が12.5%となっています（図表2-6）。

今後も75歳以上の高齢者が増加することから、要介護認定者数や要介護認定率、認知症高齢者数は上昇すると見込まれます。

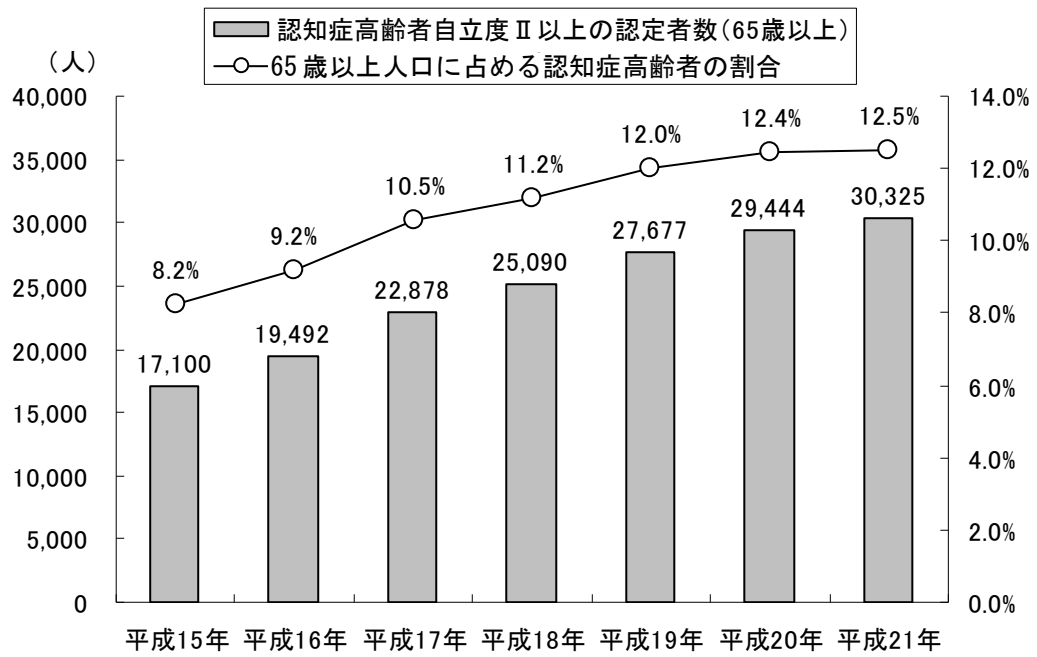
その一方で、介護が必要となっても住み慣れた地域での生活を望む声は多く、介護保険によるサービスやその他の保健福祉サービスなどの行政サービスの提供に加えて、地域住民同士による安否確認や日頃のちょっとした助け合いが非常に重要です。また、高齢者を介護する家族の負担軽減を図る取組みも求められています。

図表2-5 要介護認定者数及び要介護認定率の推移（北九州市）



出所:「北九州市の介護保険(年報)」(北九州市)、厚生労働省「介護保険事業状況報告(暫定版)」各年度4月現在

図表 2-6 65 歳以上の認知症高齢者（自立度Ⅱ以上の認定者）数の推移（北九州市）



〈参考〉認知症高齢者の日常生活自立度

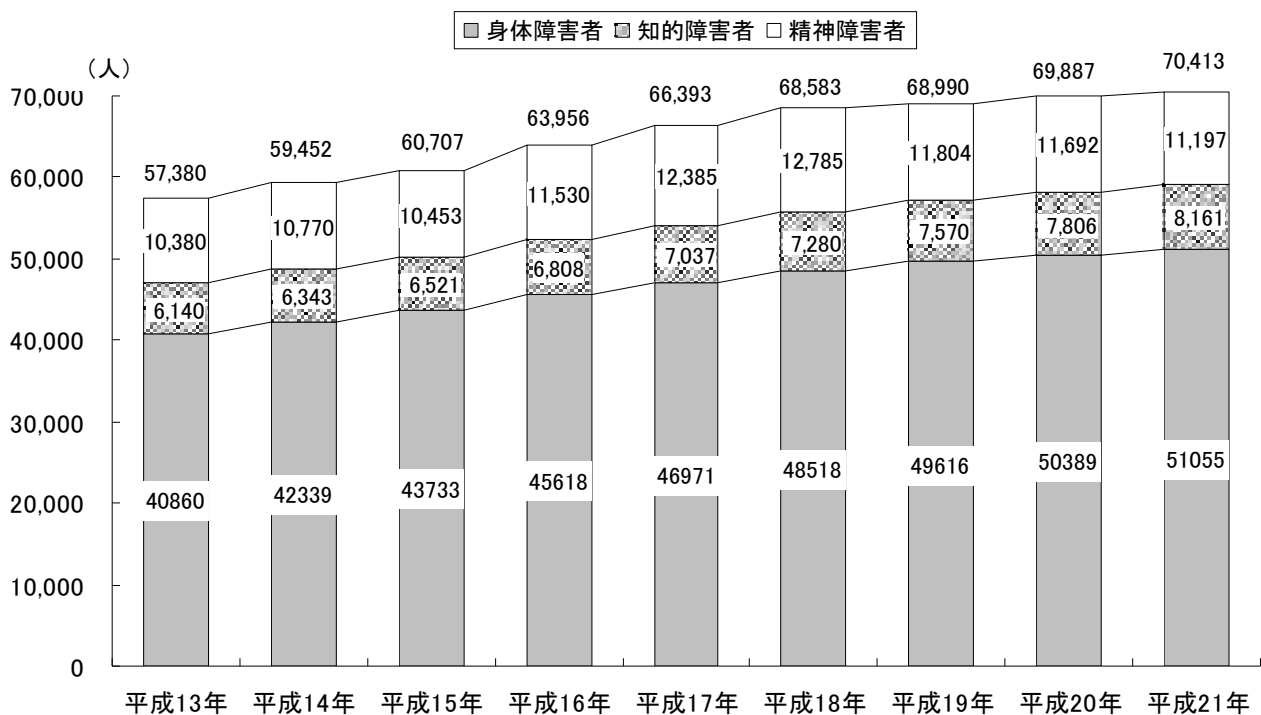
I	何らかの認知症を有するが、日常生活はほぼ自立
II	日常生活に支障をきたすような症状・行動などが多少見られるが、誰かが注意していれば自立
III	日常生活に支障をきたすような症状・行動などが見られ、介護が必要
IV	日常生活に支障をきたすような症状・行動などが頻繁に見られ、常に介護が必要
M	著しい精神症状や問題行動あるいは重篤な身体疾患が見られ、専門医療が必要

(2) 障害のある人の状況

平成21年3月31日現在の市内の障害のある人の数は70,413人で、年々増加傾向にあります(図表2-7)。この中には、生まれつき障害のある人や、事故などにより障害を持った人もいますが、近年では加齢などに伴い心身機能の低下した高齢者が増加していることに加えて、糖尿病などの生活習慣病やストレスからのうつなどが原因で障害を持つ人も増加しています。また、自閉症や注意欠陥多動性障害(ADHD)、学習障害(LD)など発達障害と診断される人も増えてきています。

障害のある人もない人も、同じように地域の中で日常生活を営むことが、あるべき社会の姿です。地域の中でその人らしい暮らしができるよう、福祉サービスの提供はもちろんのこと、地域住民の正しい理解やお互いを尊重し支え合う必要性が高まっています。

図表2-7 障害のある人の推移(北九州市)



出所:保健福祉局障害福祉課(各年3月31日現在)

※身体障害者・知的障害者数は障害者手帳交付数より

精神障害者数は入院及び通院患者数より

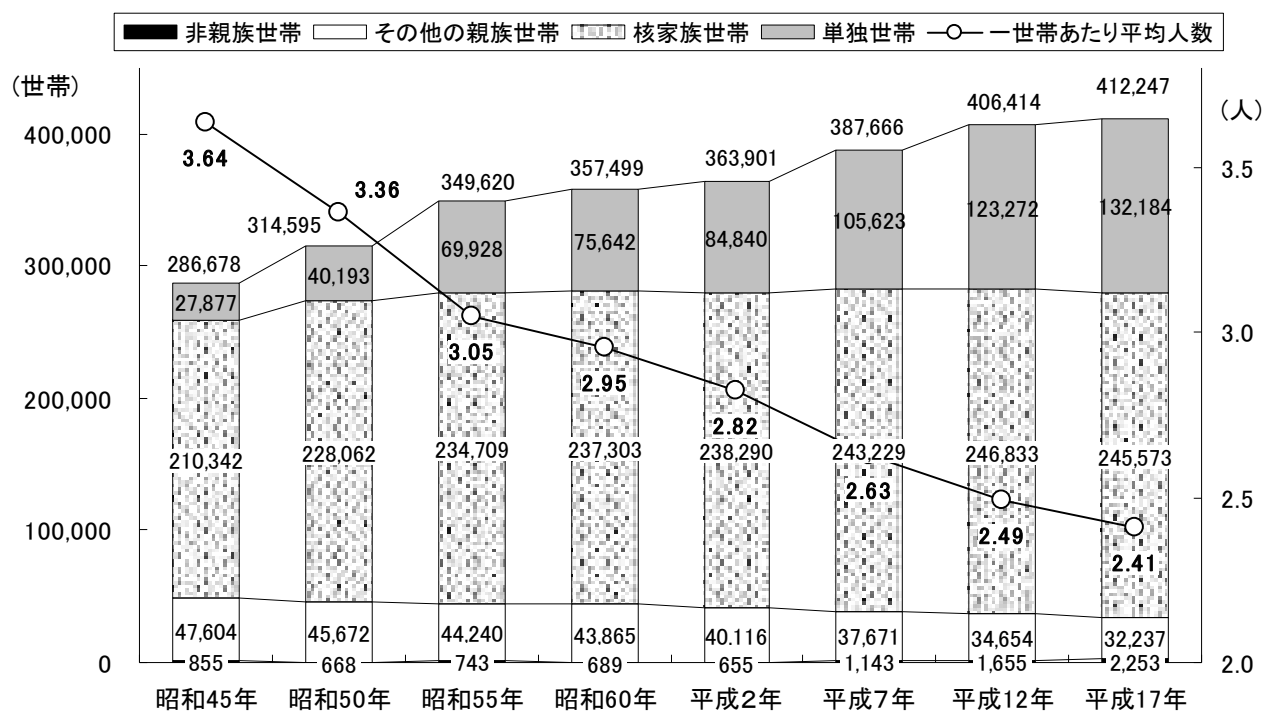
4 家族形態や地域のつながりの変化

(1) 家庭内の支え合いの低下

少子高齢化の急速な進行、就学や就労に伴う転出、個人の価値観の多様化などに伴い、多世代家族が減り、核家族世帯や単身世帯が増えています。本市の平成17年における一世帯あたりの平均人数は2.41人となっており、年々減少しています(図表2-8)。また、近年は高齢者のみの世帯、特に高齢者の単身世帯が大きく増加しています(図表2-9)。

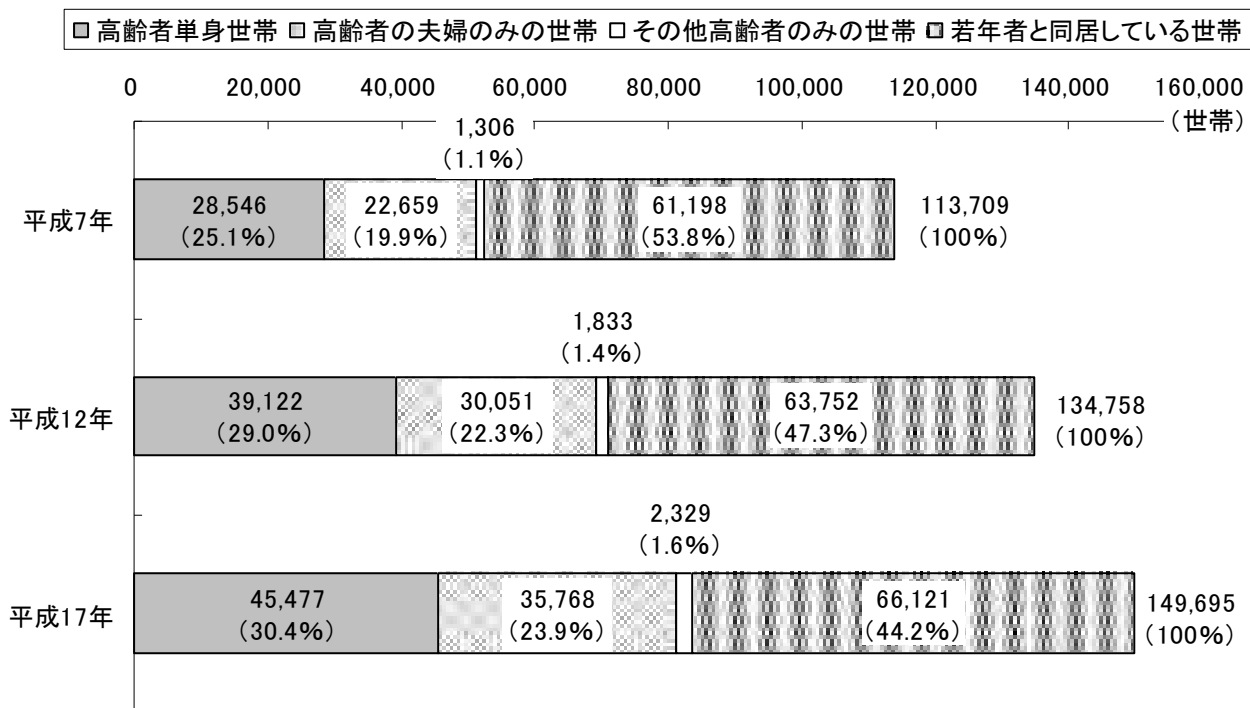
このような変化に伴って、家族相互の支え合いの機能は低下しています。家族同士の支え合いや助け合いは生活の基礎であり、たとえ離れていたとしても親子や兄弟姉妹などの存在を改めて大切にしていく必要があります。

図表2-8 世帯数などの推移(北九州市)



出所:総務省「国勢調査」

図表 2-9 高齢者のいる世帯の推移（北九州市）



出所:総務省「国勢調査」(各年10月1日現在)

(2) 地域の支え合いに対する考え方について

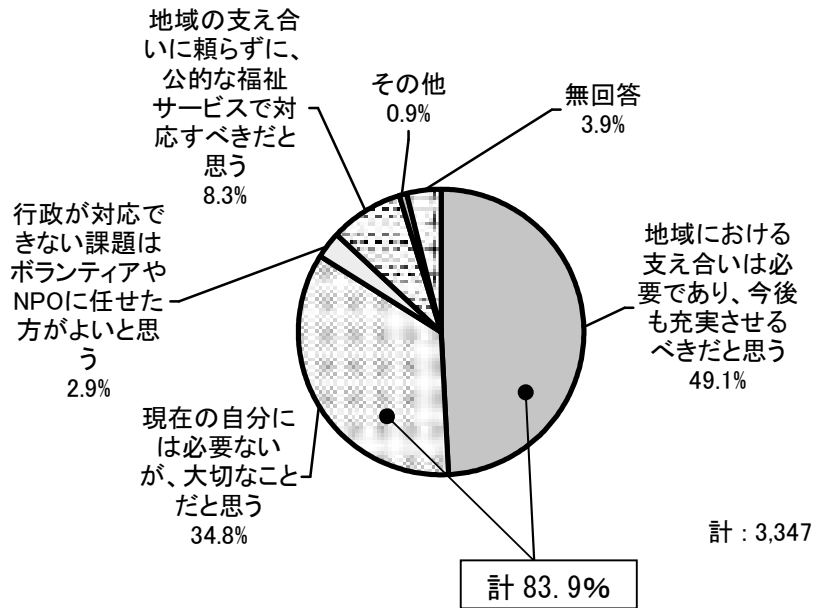
平成21年11月に実施した「北九州市地域福祉に関する市民意識調査」(以下「平成21年市民意識調査」という)によると、地域における支え合いが必要または大切であると感じている人は8割を超えています(図表2-10)。また、近所との付き合いが「ほとんどない」と回答した人は約1割となっていることから、約9割の人が近所の人と何らかの付き合いを持っていると考えられます(図表2-11)。このように、多くの人が地域の支え合いの大切さを理解し、何らかの近所付き合いを持っていることがわかります。

しかし、「支え合いは大切だが現在の自分には必要ない」と答えた人の割合が全体の34.8%を占め、近所の人との付き合い方をみても「あいさつをかわす程度」「立ち話をする程度」といった比較的浅い付き合いがその多くを占めています(図表2-10、2-11)。つまり、地域の支え合いを大切だとは感じながらも、自分自身にとっての必要性は強く感じていない人が少なくなくありません。

このような状況を反映してか、地域の支え合いを実感している人は5割を下回っており(図表2-12)、また、隣近所への手助けや手伝いの経験についても、46.4%が「まったくないと答えています(図表2-13)。

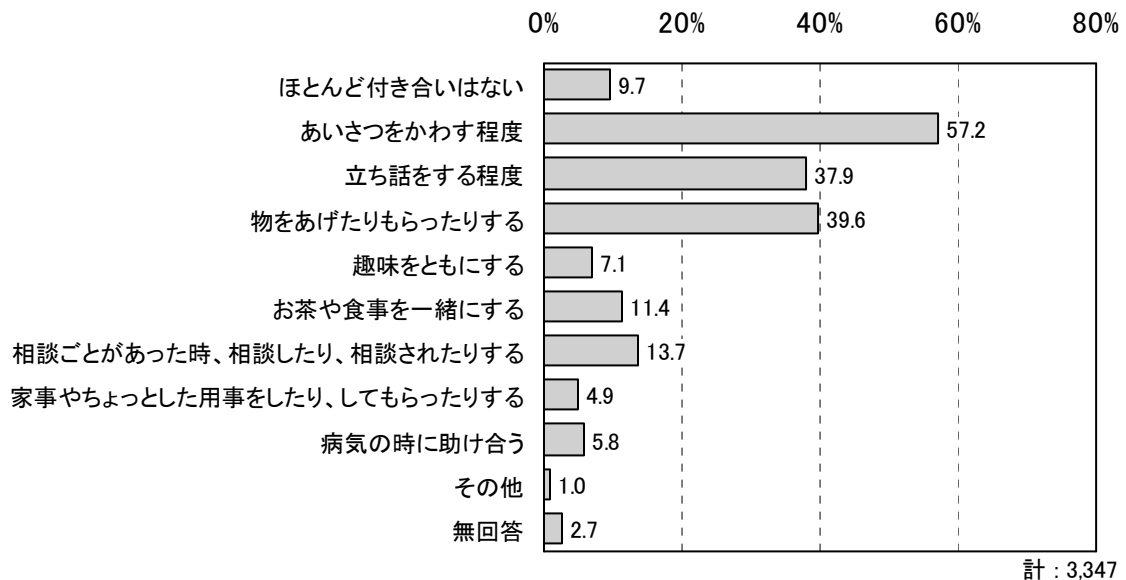
地域の支え合いや助け合いは、日頃からの人間関係を基盤としており、ちょっとした付き合いの積み重ねが非常に重要です。年齢や家族の形態などにかかわらず、地域に住む一人ひとりが自分自身に関わりのあることとして考え、地域の人間関係を大切にして行動することが重要です。

図表 2-10 地域における支え合いについての考え方



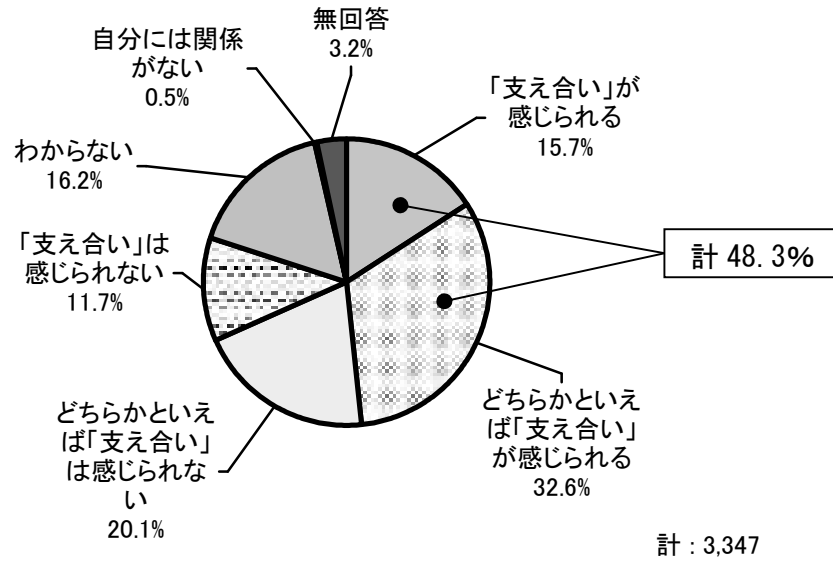
出所：地域福祉に関する市民意識調査

図表 2-11 近所の人との付き合い方



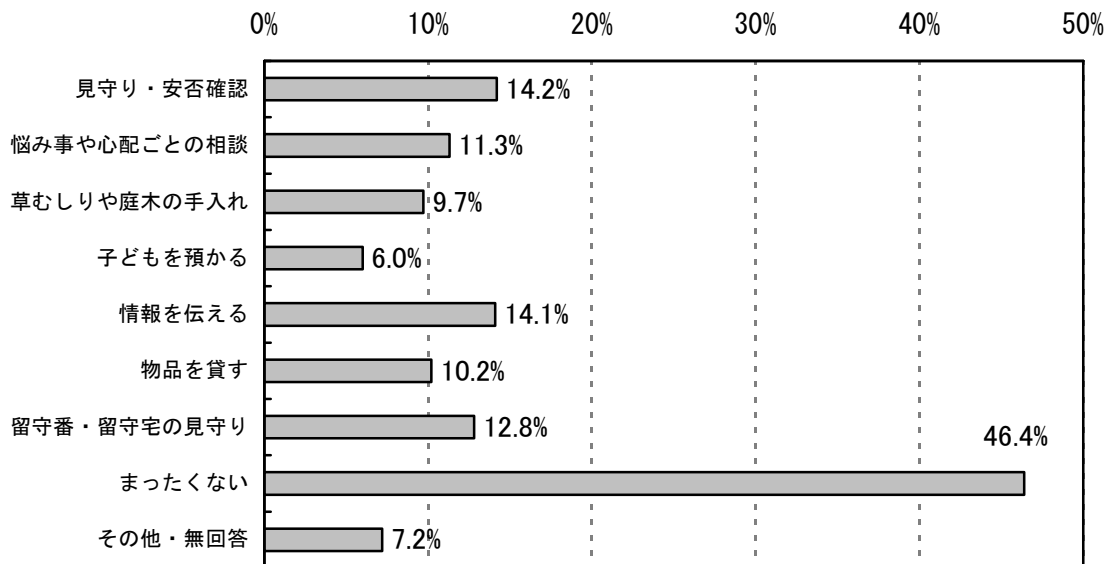
出所：地域福祉に関する市民意識調査

図表 2-12 近所の支え合いの感じ方



出所: 地域福祉に関する市民意識調査

図表 2-13 近所の人への手助けなどの経験の有無



出所: 地域福祉に関する市民意識調査

計 : 3,347

(3) 地域活動への参画

地域をより良いものとするために活動するボランティアなど、様々な地域活動に自発的に取り組む人材の育成は非常に大切です。また、平成 22 年 10 月に施行された「北九州市自治基本条例」では、市民は様々なコミュニティの活動に自由に参加でき、またその参加を通じて地域社会の維持及び形成に努めるものとされています。

その一方で、「平成 21 年市民意識調査」によると、何らかの地域活動に参加している人は全体の 32.2%にとどまっています（図表 2-14）。

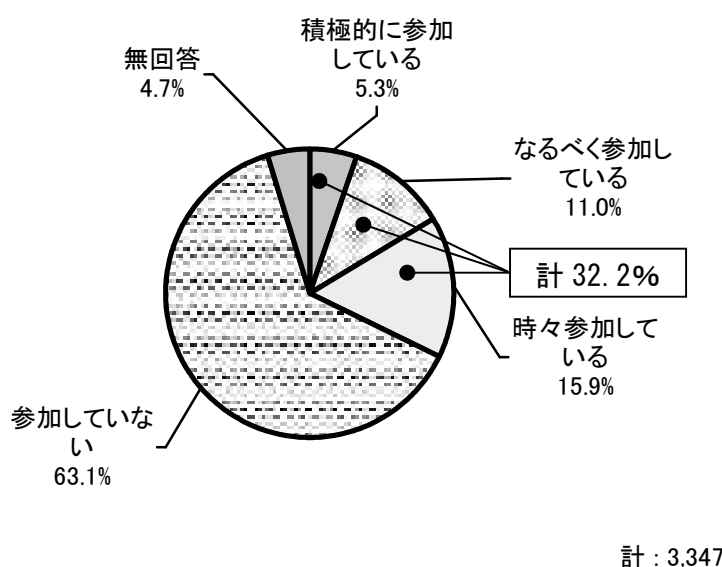
地域活動に参加していない人（63.1%）にその理由を尋ねると、「他にすることがあり時間がないから」という回答が 34.6%と最も多く、次いで、「地域活動に関する情報がないから」（17.6%）、「特に必要を感じないから」（17.1%）となっており、地域活動に参加できるように働き方や情報提供のあり方の見直しが必要です（図表 2-15）。

一方で、地域活動に参加した動機としては、「身近な地域をより住みやすいものにしたかったから」（27.4%）との回答が最も多くなっており（図表 2-16）、地域活動に対する意識の高さが活動への参加意欲を後押ししていると考えられます。

また、地域福祉の充実のためには「家庭や地域で助け合いができない場合に限り行政が支援すべき」または「行政だけでなく、地域住民も積極的に取り組むべき」と、地域が主体あるいは地域と行政が連携して取り組むべきと考えている人が 6 割以上となっていることから、地域の助け合いに積極的な意識を持った市民が多く存在していることがわかります（図表 2-17）。

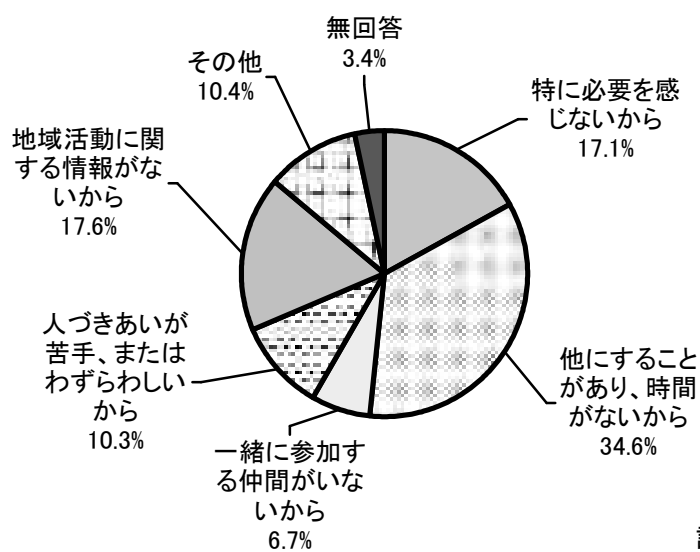
これらのことから、地域福祉に対する意識のさらなる醸成を図ることによって、住民の参加を促進することができると考えられ、そのための取組みが必要といえます。

図表 2-14 地域活動への参加の有無



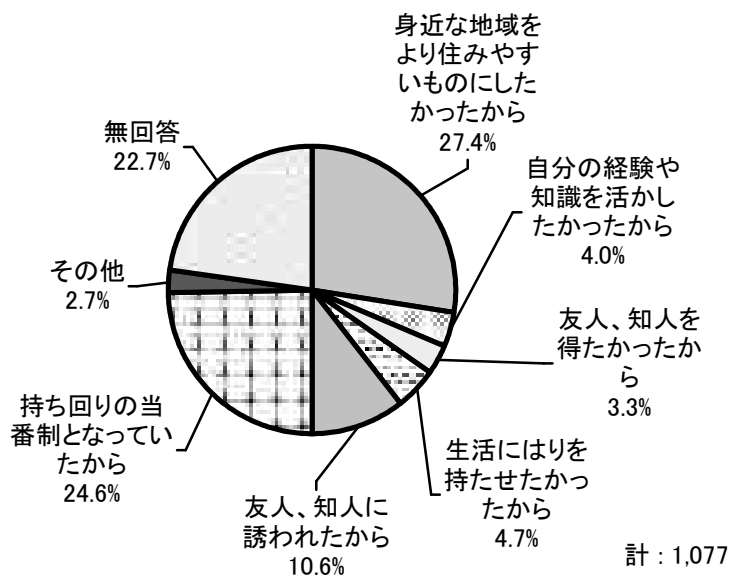
出所: 地域福祉に関する市民意識調査

図表 2-15 地域活動に参加していない理由



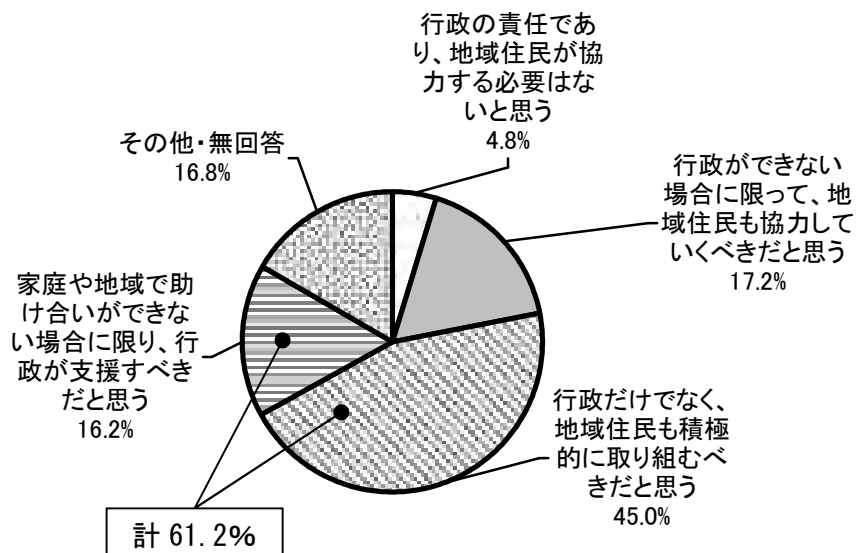
出所：地域福祉に関する市民意識調査

図表 2-16 地域活動に参加した動機



出所：地域福祉に関する市民意識調査

図表 2-17 地域福祉充実のための行政と地域住民との関係のあり方



出所: 地域福祉に関する市民意識調査

5 地域における様々な主体の活動

地域では、様々な個人や団体が多様な活動に取り組んでおり、身近な見守りや地域の問題・課題の発見、専門機関へのつなぎなど、地域の支え合いや助け合いにおいても非常に重要な役割を担っています。

■ 民生委員・児童委員

民生委員・児童委員は、社会福祉に理解と情熱のある住民が地域から選ばれ、厚生労働大臣が委嘱する特別職の地方公務員であり、その活動は民生委員法において「社会奉仕の精神をもち常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行うもの」と規定されています。また、活動の中で知った秘密を守る義務が課されており、交通費などの実費は支払われていますが、給与はなく、無償で地域福祉活動を行うボランティアとしての性格も有しています。

現在北九州市内では、児童の問題を専門に担当する主任児童委員を含めた約1,500人の民生委員・児童委員が活動しています。主な活動の内容は、一人暮らし高齢者などの安否確認や支援活動、高齢者・児童などの保健福祉サービスに関する相談や情報提供、関係行政機関への協力や市民と行政との橋渡しなどと多岐にわたるものとなっています。また、自治会や社会福祉協議会などと連携し、地域活動にも積極的に協力しています。このように民生委員・児童委員の活動は、「見守り」と「相談」を中心に地域の様々な場面で非常に重要な役割を担っており、地域福祉を支える中心的な存在となっています。

■ 社会福祉協議会による「ふれあいネットワーク事業」

校（地）区社会福祉協議会が実施主体となり、住民主体の支え合いのまちづくり（小地域福祉活動）の基本事業として取り組まれているのが「ふれあいネットワーク事業」です。この事業では、ボランティアである「福祉協力員」が一人暮らし高齢者など支援を必要とする世帯を訪問し、地域での見守り活動を行っています。本市では約6,600人の福祉協力員が活動しており、地域の問題の早期発見・早期対応に大きな役割を果たしています。

また、地域住民で対応できる範囲の手助けをするためのボランティア班である「ニーズ対応チーム」や、地域の問題解決の方法や役割分担について関係者で話し合う「連絡調整会議」など、校（地）区社会福祉協議会を中心とした地域の見守り・助け合い・話し合いの仕組みづくりが行われています。

■ 老人クラブ

老人クラブは地域において高齢者の生きがいづくりや健康づくりに取り組むとともに、様々な社会奉仕活動を実施しており、その一つとして友愛訪問活動を行っています。この活動は、一人暮らしの高齢者宅などを訪問し、安否の確認や孤独感の解消を図るもので、地域の見守りのネットワークの中で大きな役割を担っています。また、一人暮らしの高齢者を招待しふれあい交歓会やスポーツ大会などを実施している老人クラブも多く、地域の交流の促進や居場所づくりにつながる重要な活動がなされています。

■ 自治会などの地域団体

自治会・町内会は、住民に最も身近な組織として、高齢者の見守り活動やまちの安全確保のための生活安全パトロールなど、生活に密着した地域活動に積極的に取り組んでおり、暮らしやすい地域づくりのために大変重要な役割を担っています。

このほかにも、子ども会や婦人会など様々な団体が地域の実情や特性を踏まえ、多様な活動に取り組んでいます。

さらには、自治会や社会福祉協議会などの地域団体や学校、PTA、病院、福祉施設、企業、商店街など、様々な地域の団体で構成された「まちづくり協議会」は、参画する団体同士が連携して幅広い観点から地域づくり活動を推進しています。

■ 各区の保健・医療・福祉・地域連携推進協議会

本市では地域の生活を支える医療関係者、地域活動団体、福祉関係団体、行政などで構成された「保健・医療・福祉・地域連携推進協議会」が各区に設置されています。保健・医療・福祉・地域連携推進協議会では、各区の特色を活かした健康づくりなどのイベントの開催や、「地域ケア研究会」などの実務者による自主的な勉強会などを行っています。これを通じて関係者間の連携の充実・強化に努めており、保健・医療・福祉・地域が一体となった地域のネットワークづくりに取り組んでいます。

■ NPO・ボランティア団体

地域社会をより住みやすいものにしていくという意欲の高まりに伴い、本市でもNPOやボランティア団体などが、子育て、教育、介護、障害など多様な分野においてすでに活躍しています。こうした活動は、多様な生活ニーズに柔軟かつ迅速に対応したきめ細かな取り組みを可能にするとともに、地域の住民へ様々な社会参加や自己実現の機会を提供しています。

また、それぞれの団体が特定の目的をもって活動していることから、専門的なノウハウを蓄積している場合が多く、地域団体と連携しそのノウハウを活かして地域が抱える問題を解決したという事例も出てきています。

■ かかりつけ医・かかりつけ歯科医・かかりつけ薬剤師

地域の住民が医療や歯科保健、薬の使用など健康上の問題を気軽に相談でき、適切な情報・保健医療サービスを受けられる「かかりつけ医」や「かかりつけ歯科医」、「かかりつけ薬剤師」は、地域福祉を支える重要な専門家です。医療サービスの提供だけでなく、日頃の健康づくりのサポートや生活習慣の改善などの相談に応じるなど、身近で基本的な地域の生活基盤を支える欠かせない存在です。

このほかにも、弁護士などの専門家、学識経験者、健康づくり推進員や食生活改善推進員、介護支援専門員（ケアマネジャー）、子育てサポーター、市民後見人、社会福祉事業者、学校、保育所、一般企業など、様々な主体が地域で主体的な活動に取り組んでいます。こうした多様な主体の活動によって、本市の地域福祉は支えられています。今後も、このような地域の活動はますます重要となることから、行政としてもさらなる支援を進めていきます。

第3章 これまでの取組みと今後の課題

1 これまでの地域福祉のネットワークづくりの取組み

(1) 「三層構造による地域福祉のネットワーク」づくり

本市では、平成5年4月に「北九州市高齢化社会対策総合計画」を定めて以来、高齢社会対策の一環として地域福祉のネットワークづくりに取り組んできました。

このネットワークは、「三層構造による地域福祉のネットワーク」と呼ばれています。市全体を「地域レベル」「区レベル」「市レベル」の三層に分け、それぞれの連携を図るとともに、地域レベルの基本単位を「小学校区」とし、それぞれのレベルにおいて、以下の拠点施設を整備しました。

地域レベル (小学校区)	・ 市民福祉センター（地域住民の活動拠点） ※平成 17 年 1 月から「市民センター」に改称
区レベル	・ 保健福祉センター（保健所と福祉事務所の統合） ※平成 14 年度にまちづくり推進部となり、平成 16 年度に区役所に統合
市レベル	・ 保健福祉局（保健局と民生局の統合） ※平成 19 年 10 月に子どもや家庭に関する施策を実施する子ども家庭局を新設 ・ 総合保健福祉センター（保健福祉センターの専門的・技術的支援拠点） ・ ウェルとばた（主に民間の地域福祉活動の拠点）

また、「地域レベル」においては、「市民福祉センター」を拠点として住民主体の地域づくりを行う「まちづくり協議会」を小学校区単位に設置しました。「区レベル」では、高齢者を中心に安心していきいきと暮らせる地域社会づくりを推進する「保健・医療・福祉・地域連携推進協議会」を設置しました。

このように、活動の拠点となる施設を整備するだけでなく、同時に「まちづくり協議会」や「保健・医療・福祉・地域連携推進協議会」などの人的組織を立ち上げることで、市全体に地域福祉のネットワークを構築してきました。

この方法は“北九州方式”と言われ、先駆的な取組みとして全国的にも注目されました。平成 20 年度までには市内全域において「市民センター」の整備と「まちづくり協議会」の設置がなされ、小学校区単位に市民活動の拠点を置き、活動主体が創設されるという目標はおおむね達成されたといえます。

(2) 「三層構造による地域福祉のネットワーク」を取り巻く状況の変化

一方で、近年の社会保障制度の見直しや社会経済情勢の推移などに伴い、当初想定していなかった様々な変化が生じています。

- ・ 「市民福祉センター」は、保健福祉分野にとどまらず、様々な地域活動の拠点に位置付けられることとなり、平成 17 年 1 月には「市民センター」と名称を変更し、保健福祉局の所管から総務市民局の所管となりました。
- ・ 区役所の組織再編に伴い、平成 14 年 4 月に「保健福祉センター」は区役所の「まちづくり推進部」に編入され、平成 16 年 4 月には区次長の管轄下に置かれることになり、区レベルの拠点としての名称がなくなりました。
- ・ 介護保険制度の導入に伴い、サービスのあり方が行政権限に基づく「措置」から利用者の意向に応じた「契約」へと大きく変更されました。このことによって、行政と地域の関わり方に大きな変化が生じました。
- ・ 平成 18 年度の介護保険制度の改正に伴い「地域包括支援センター」の制度が創設され、本市においても高齢者の総合相談窓口として、市内 24 箇所に地域包括支援センターを設置しました。
- ・ 地域の課題を解決するには、三層構造における基礎的単位である小学校区よりさらに小さな圏域で考える必要があるなど、より柔軟な対応が求められるようになりました。

このように、制度の開始から 20 年近く経過する中で、これまでの「三層構造による地域福祉のネットワーク」という枠組みだけで地域福祉のネットワークをすべて体系付けることは難しくなっています。

また、地域から孤立した世帯の増加や、見守り活動を行う人材の確保が困難な地域も見受けられます。本市においても孤立死が発生し、市民に身近なところで生じている問題としてマスコミなどでも大きく取り上げられ、改めて地域福祉ネットワークの重要性が認識されるようになりました。

(3) 今後の方向性

これまでの「三層構造の地域福祉のネットワーク」の取組みによって、

- ・ 市内のほとんどの小学校区において、市民活動の拠点となる施設が設置され、また活動主体となる「まちづくり協議会」や「保健・医療・福祉・地域連携推進協議会」などが組織されていること
 - ・ 保健福祉における技術的な指導拠点となる「総合保健福祉センター」や市民活動、人材育成の拠点施設となる「ウェルとばた」などが整備され、市民に定着していること
- など、地域福祉を推進するための基盤の整備は進んでいます。

一方で、地域福祉のネットワークをさらに充実・強化していく上では、「まちづくり協議会」や「保健・医療・福祉・地域連携推進協議会」といった既存の組織の活動のさらなる活性化に引き続き取り組む必要があるほか、向う三軒両隣や班、組、町内会といった小学校区より身近で小規模な地域における見守りや、地域を限定しない友人・知人といったつながりなど、これまでの「三層」に収まらない地域の範囲を想定する必要性も高まっています。

したがって今後は、三層構造という枠組みのみを強調するのではなく、これまでに整備されてきた拠点や人的な基盤を活かし、地域の特性や活動の状況に応じてより柔軟に対応することによって、地域の様々な課題によりきめ細かく応じていけるよう、地域住民や関係団体とのネットワークの充実を図っていきます。

2 「健康福祉北九州総合計画」の主な成果と今後の課題

「健康福祉北九州総合計画」（平成 18 年～平成 22 年）は、社会福祉法に基づく地域福祉計画を基本に保健福祉の各分野の計画も含めた「保健福祉のマスタープラン」として平成 18 年 3 月に策定（平成 21 年 3 月に改訂）しました。今回「北九州市の地域福祉」を策定するにあたって、地域福祉に関するこれまでの主要な取組みの成果と今後の課題について整理しました。

（1）市民の主体性を高める取組み

市民の地域福祉に関する意識の向上を図るとともに、身近な地域での積極的な活動を行うための支援などに取り組みました。

【主な取組みとその成果】

① 認知症や障害のある人に対する理解の促進

認知症の人を地域で温かく見守り、支える「認知症サポーター」は平成 21 年度までに 19,581 人が養成され、人口に占めるサポーターの割合は政令市で最も高くなっています。

また、障害のある子どもとない子どもと一緒に地域で活動することで相互理解を深める「生き生きバリアフリー」も実施しています。

② 福祉教育の推進

子どもの頃から地域社会の一員として、福祉やボランティア活動などについて意識を深めてもらうため、小・中学校へ「福祉・ボランティア教育用副読本」や「男女共同参画副読本」を配布しました。

配布した学校のうち 8 割以上が何らかの授業で副読本を活用しており、正しい理解の普及に貢献しています。

③ 身近な保健福祉活動の支援

身近な市民センターなどを拠点として地域の住民が主体的に健康づくり活動に取り組む「地域で GO!GO!健康づくり事業（市民センターを拠点とした健康づくり事業）」の実施校区は、平成 19 年度の 50 校区から平成 21 年度には 75 校区へ拡大するなど、身近な地域での主体的な保健福祉活動の実践が広がっています。

【今後の課題】

① 市民の意識のさらなる向上と行動へのステップアップ

「平成 21 年市民意識調査」で明らかになったように、ほとんどの市民は支え合い・助け合いの重要性は感じてはいるものの、実際の行動には十分に結び付いてない状況です（10～12 ページ参照）。これからは、市民の意識のさらなる向上に努めるとともに、必要・大切という思いを行動へ結び付けていくための啓発活動などが求められます。

② 多様性の理解

地域には様々な人が暮らしています。一人暮らしの高齢者、子育て中の人、障害のある人、健康な人、みんな地域の一員です。すべての人が住み慣れた地域で安心して暮らすためには、同じ地域で暮らす人の多様性をより一層理解するとともに、お互いが時には支え、時には支えられる存在であることを自覚する必要があります。

(2) 住民の地域福祉活動の基盤整備

地域の保健福祉活動を積極的に担うリーダーの育成や、地域住民・地域活動団体・行政などの相互連携・協働による地域福祉のネットワークの充実・強化を推進してきました。

【主な取組みとその成果】

① 地域福祉のネットワークの充実・強化

地域における既存のネットワークや見守りの仕組みを結びつけ、セーフティネットの網の目を細かくしていくことによって、支援を必要とする人が社会的に孤立することを防止するいのちをつなぐネットワーク事業を平成 20 年度に開始しました。

各区役所に合わせて 16 人配置した「いのちをつなぐネットワーク担当係長」は、平成 21 年度までに地域の会合などに 2,800 回以上出席し、多くの市民から見守りの仕組みについての現状や課題などについての意見を伺うとともに、事業の啓発・周知活動を実施しました。また 1,500 件を超える個別の相談に対応しています。

② 地域の保健福祉活動の充実

住民主体の地域づくりに取り組んでいるまちづくり協議会に対して、組織の充実などの取組みを市から提案することで、活動の活性化や組織づくりの支援を行いました。

また、地域ケア研究会の開催や地域活動などに取り組んでいる各区の保健・医療・福祉・地域連携推進協議会の活動を支援し、地域社会全体で支援を必要とする人を支え合う「地域福祉のネットワークづくり」を促進しました。

③ 地域の保健福祉活動の担い手の養成支援

これから高齢期を迎える人を対象に、経済活動や社会貢献活動などの担い手となる人材の育成を行う「生涯現役夢追塾」を平成 18 年度に開塾するとともに、平成 21 年度には年長者研修大学校に地域活動を担う人材を育成する講座を新設しました。

地域で健康づくり活動を積極的に推進していく「健康づくり推進員」を平成 21 年度までに 585 人養成するとともに、食生活改善活動を支える「食生活改善推進員」の育成を行いました。また、福祉サービスの利用調整や日常の金銭管理など、成年後見業務を行う市民後見人を平成 21 年度までに 47 人養成しました。

④ 災害時の避難の支援

災害時に迅速・安全に避難することが困難な高齢者などに対して、個別の避難支援プラン作りを行う「災害時要援護者避難支援事業」に着手しました。

平成 21 年度までに、事業の全体計画である「北九州市災害時要援護者避難支援事業の実施における基本的な考え方」及び「要援護者避難支援事業実施マニュアル」を策定し、現在は各区で要援護者の個別調査を実施し、個別の避難支援プランの作成に取り組んでいます。

【今後の課題】

① 継続的な地域福祉活動に対するフォローアップ

人材の育成や団体の設立支援だけでなく、実際の活動に結び付ける仕組みやその後のフォローアップなど、地域活動を継続的に行っていくための支援が求められます。

② 地域活動の活性化

多くの市民が地域における支え合いや助け合いが大切・必要だと考えていながら、実際に活動している人は少ないという現状を踏まえ、ボランティアや地域活動などの情報提供やきっかけづくりなど、大切だ・必要だという気持ちが実際の行動に結びつくような取り組みが必要といえます。

③ 地域住民・関係団体などの連携の強化

地域福祉のネットワークを充実・強化するためには、地域住民同士や地域で活動する様々な団体間の連携をさらに強め、支え合いの仕組みを広げていく必要があります。このため、関係団体・機関・事業者などと引き続き協議を重ねていくとともに、行政内部においても組織としての対応力を強化していく必要があります。

④ 友人・知人など地域の範囲を超えた支え合いの活用

「平成 21 年市民意識調査」において、見守りや相談の相手として、家族や親族を除くと友人・知人と回答する人が最も多いという調査結果があることから、今後の地域福祉のネットワークを考えていく上では、地域を越えた友人・知人というインフォーマルな関係を意識していく必要があります。

(3) 行政サービスの適切な運営・提供

必要に応じて質の高い保健・福祉サービスが選択できるよう、利用者の視点に立った相談体制の充実やサービスの質の向上など、市民が安心してサービスが受けられる仕組みづくりに取り組みました。

【主な取り組みとその成果】

① 相談窓口の充実

平成 18 年 4 月に高齢者の総合相談窓口である「地域包括支援センター」を市内 24 箇所に設置しました。当センターは相談者の自宅などに出向いて対応する“出前主義”を掲げ、迅速な対応に努めています。年間 20 万件を超える相談が寄せられ、利用者の 8 割近くが職員の対応に満足しているとの調査結果がでています。

また、自殺予防のための電話相談の開始、ひきこもりの問題を抱えた当事者や家族を支援するための「ひきこもり地域支援センター」や認知症本人や家族がかかえる不安・悩みなどを電話で相談できる「認知症コールセンター」の開設、子どもや家庭に関する総合的な相談窓口である「子ども・家庭相談コーナー」の全区役所における運営など、各種の相談窓口についても充実させています。

② サービスの質の向上に向けた取り組み

市がかかわっている保健福祉サービスに関する利用者などからの苦情を、第三者の機関を通じて簡易かつ迅速に処理するため、保健福祉オンブズパーソン事業を開始しました。平成 20 年からのオンブズパーソンの活動によって、苦情解決や区役所の窓口事務の改善につながっています。

③ 適切なセーフティネットの構築

平成 18・19 年に本市で相次いで生じた孤立死の問題を受けて、「生活保護行政検証委員会」が平成 19 年度に設置されました。委員会からの提言を受けた市は、「これまでの生活保護行政の総括と今後の方針」を策定し、改善に努めました。また、平成 20 年には「生活保護行政フォローアップ委員会」が設置され、平成 21 年に提出された報告書では、市の生活保護行政について「概ね改善がなされている」との報告がなされました。

また、ホームレス対策として平成 16 年に「ホームレス自立支援センター」を開設し、ホームレスの自立支援策を進めてきました。当センターには平成 21 年度までに 600 人を超える人が入所し、6 割以上の方が就労による自立を果たしています。

さらに、児童虐待の防止、早期発見、早期対応及び適切な支援を行うため、子ども総合センター及び各区の子ども家庭相談コーナーの人員の拡充を図るとともに、地域・区・市レベルの各段階において関係機関が相互に連携して支援していく体制を整えました。

④ 医療・救急体制の充実

本市では、北九州市医師会をはじめとする医療関係者の協力のもと、全国に先がけて症状などの状況に応じた3つの段階からなる救急医療体制を整備しています。また、小児救急医療体制の充実を図るため小児救急センターを設置し、軽症から重症患者まで総合的な救急医療の提供を行っています。さらに、市内の小児科と小児医療ネットワークを構築しており、24時間小児救急を受け入れる体制ができています。

このように、市民が安心して受診できる体制づくりに取り組んだ結果、全国的にも高い評価を受けており、NPO 法人の調査によると本市の小児医療に対する評価が平成17年から5年連続で政令市1位となっています。

このほかにも、市内の産科連携体制を構築し、周産期医療体制の維持・確保を図っています。

【今後の課題】

① 市民のニーズを踏まえた適切な行政サービスの提供

様々な福祉ニーズに応じたサービスを適切に提供することは行政の基本的な役割です。したがって、必要なサービスが迅速に提供されるよう、体制をさらに整備していく必要があります。

② サービスを提供するための情報提供・相談体制の充実

「平成21年市民意識調査」によると、約半数の人が福祉サービスに関する情報に対して入手しにくさを感じています（54ページ参照）。必要なときに必要な情報を入手できるようにする必要があります。

また、相談体制については、専門的な相談に応じる体制も必要ですが、身近で気軽に相談できる相談体制の充実も求められています。

③ 多様な主体との協働

地域では日々さまざまな課題が新たに生じており、それらに対応していくためには行政による一律のサービスだけでは十分ではありません。

「平成21年市民意識調査」では、地域の課題に対しては地域住民も主体的に取り組んでいくべきと多くの人考えていることがわかります（15ページ、図表2-17参照）。

今後は、地域の住民やNPO・ボランティア団体など多様な主体と行政との協働によって、市民が受けられるサービスの多様化を図っていくことが求められます。

第4章 「北九州市の地域福祉」の基本的な考え方

1 地域福祉の推進にあたっての考え方

地域にはさまざまな生活上の問題があります。これらの解決にあたっては、個々の事情や地域の実情に応じたきめ細かで柔軟な対応が必要な場合もあり、すべての問題に対して全市一律に対応することは困難です。また、実際にその地域で生活しているからこそ気づく問題や、近隣同士のちょっとした声かけ・助け合いで解決される問題もあります。そのため、行政や社会福祉団体はもとより、市民、地域住民、地域で活動する団体が各々の役割を理解し、積極的な取組みを進めていくことが必要です。

地域福祉においては、一般にこれらのことを「自助」「共助」「公助」という概念で説明しています。

(1) 自助

日常生活の様々な問題について、自らの判断と行動により主体的に解決を図ることを「自助」といいます。

何か困ったことが起こったとき、自分自身はもちろん、身近な家族と協力して解決に努めることは地域福祉の原点です。また、日頃から健康づくりに取り組むなど、問題が生じないように予防に努めることも「自助」の一つといえます。

一方で、「自助」はすべての問題を自分で解決しなければいけないということではありません。自分で努力しても解決が難しい問題であれば、身近な隣人や友人などに相談したり、行政や専門機関に支援を求めたりすることも「自助」の一つといえます。自らが声を上げなければ、必要なサービスにつながらないということにもなりかねません。大切なのは一人で問題を抱え込まないようにすることです。

「自助」の取組みとしては、例えば、

- 健康づくりに取り組むなど、自分のことは自分自身で予防や解決に努める。
- 日頃から家族との語らいやつながりを大切にする。
- 日頃から隣近所との付き合いを大切にし、困ったときには周囲に助けを求める。

などがあります。

(2) 共助

個人や家庭だけでなく、近隣の住民同士や地域で活動する団体同士で取り組み、課題の解決を図ることを「共助」といいます。

「共助」は住んでいる地域という地理的に限定された範囲ではなく、遠方に住んでいる親族や親しい友人、趣味を通じた仲間なども含めて考える必要があります。

地域福祉においては、近隣の住民や友人同士の簡単な声かけや助け合いが大変重要であり、その積み重ねが問題の解決や支援が必要な人の早期発見・早期対応につながります。

「共助」を地域に根付かせるためには、年齢や障害の有無などに関わらず、地域に暮らす誰もが「お互いさま」であること、つまり福祉の受け手であると同時に担い手でもあるということを日頃から自覚することが大切です。その上で、すべての人がそれぞれのできる範囲で、できることから行動に移していくことが求められます。

「共助」の取組みとしては、例えば、

- 日頃からあいさつや声かけなどを行い、隣近所同士の関わりを大切にする。
- 気がかりな人がいれば、できる範囲で見守り、何かあれば行政や専門機関へつなぐ。
- 地域における様々な活動にできるだけ参加する。
- 助け合いの仲間づくりをする。 などがあります。

(3) 公助

行政が提供するサービスや行政がなすべき支援を「公助」といいます。

法律や各種の制度に基づくものはもちろんですが、「自助」「共助」を支援し、地域福祉推進のための環境づくりを行うことも、「公助」となります。

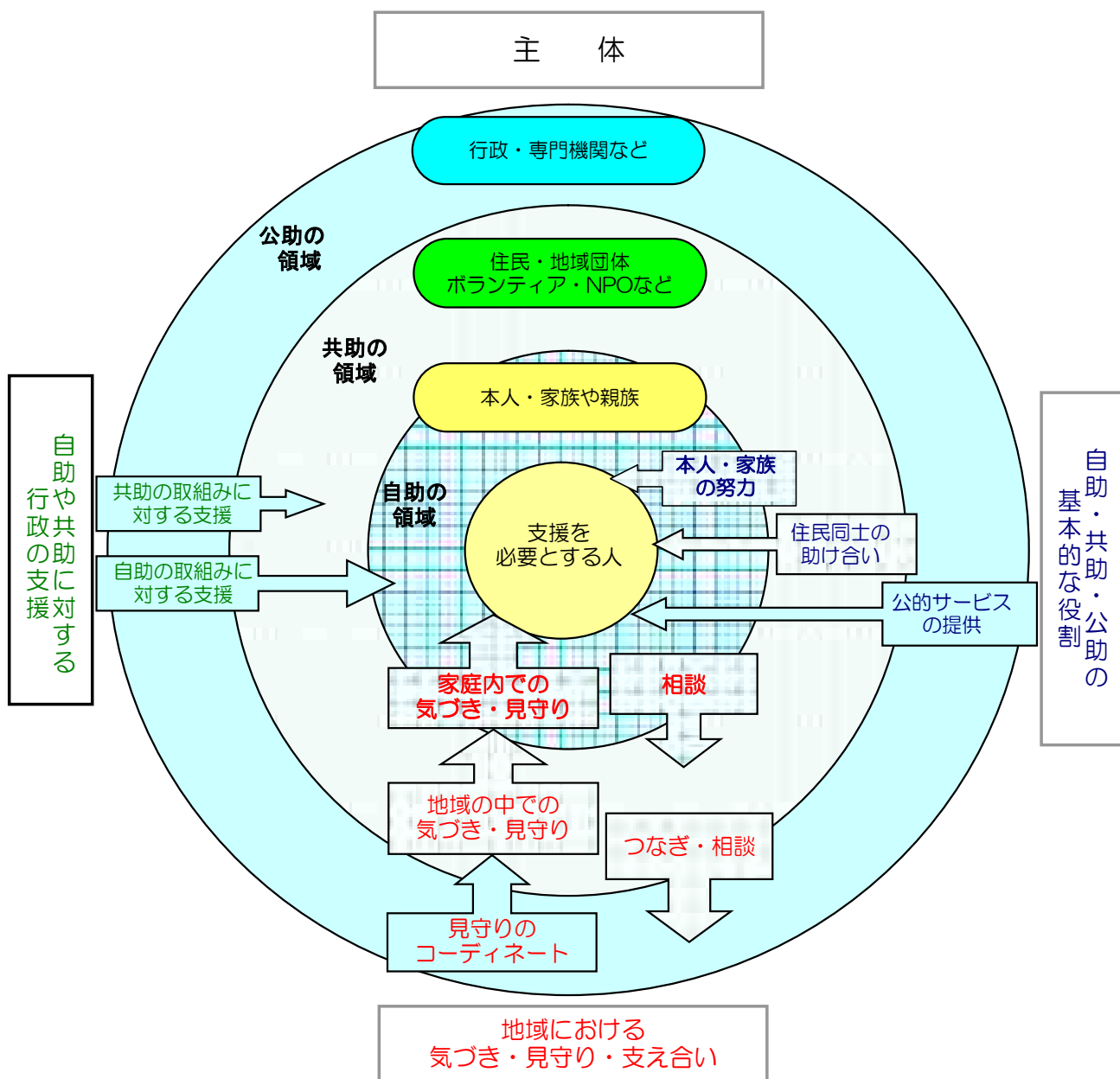
市民の福祉ニーズに応じたサービスを提供することは行政の基本的な役割です。しかし、すべての福祉ニーズに「公助」で対応するとなると、制度設計から財源の確保、人員配置などの過程を経る必要があり、迅速な対応がとれず、効率が悪くなってしまう場合もあります。また、最終的には行政のコストの増大を招くこととなり、社会全体の負担が増えてしまうことになりかねません。

したがって、「公助」としてなすべきことは行政が責任を持って行いますが、個人や家庭（自助）や、地域住民同士（共助）で解決した方がよいことはできる限り地域で解決するという意識を持つことが大切になります。

このように、地域の様々な課題に対応していく上では、その性質や状況に応じて、「自助」「共助」「公助」のそれぞれが役割を果たすとともに、お互いが補完しあうなど、連携と協働を強めていくことが重要です。

「北九州市の地域福祉」では、この考え方に基づいて、地域福祉の意義や「自助」や「共助」の重要性の理解を促すとともに、行政が「自助」「共助」の取組みを支援し、また「公助」で担うべきサービスをしっかりと提供することで、地域福祉の一体的な推進を目指していきます。

図表 4-1 自助・共助・公助の関係（イメージ図）



2 基本理念

市民一人ひとりがきずなを結び 共に支え合う地域福祉のまちづくり

住み慣れた地域で健やかに安心して暮らすことは多くの市民の願いです。

そのためには、市民の一人ひとりが地域を構成する一員であることを自覚し、自らが生活の向上に努めることはもちろん、地域で暮らす住民同士がお互いのきずなを結び、支え合い、助け合う関係を構築していく必要があります。

地域には、一人暮らしの高齢の人、障害のある人、介護が必要な人、子育て中の人、健康な人など、様々な人が暮らしており、福祉サービスに対するニーズも異なっています。常に支える側、支えられる側に分かれるのではなく、時にはサービスの受け手になることもあれば、担い手となることもあります。

身近な地域のことを誰もが自分自身のこととしてとらえ、困難を抱えている人がいれば、支え合い・助け合いのところで接し、ともに生きる社会をつくっていくことが求められます。

この計画では、行政や社会福祉に携わる団体のみならず、地域住民一人ひとりがきずなを結び、地域の生活課題に主体的に関わり、共に語り、共に考え、共に行動することで、共に支え合う地域福祉のまちの実現を目指します。

3 基本目標

計画の基本理念を実現するために、以下のとおり3つの基本目標を設定します。

基本目標 1 地域福祉意識の醸成と支え合いの関係づくり

「地域福祉」を実現するためには、住民一人ひとりが地域福祉について理解することが大切です。地域に住む誰もが時には支え、時には支えられる関係にあることを認識し、地域を構成する一員として、地域福祉の一端を担っているという自覚を持つことが必要です。

基本目標1においては、市民の地域福祉に対する意識の醸成を図るとともに、身近な地域の住民同士がきずなを結び、地域の生活課題に対してそれぞれができる範囲で共に支え合う関係をつくることを目指します。

基本目標 2 地域の保健福祉活動への参画とネットワーク化の促進

地域の保健福祉活動を推進するためには、市民一人ひとりの意識の向上と行動が第一に求められますが、それだけではネットワークとしての広がりにはなりません。

自らの努力や隣近所の人とのつながりを持つことに加えて、地域の様々な団体が活発に活動し相互につながりあうことが出来れば、支援の輪は格段に大きくまた強固なものとなります。

地域には既に様々なネットワークがあり、また、これまではあまり意識されてきませんでした。友人や知人のように市民個人が持っている特定の人との結び付きについてもネットワークの一つとして考える必要があります。

以上のことから、基本目標 2 では、地域の保健福祉活動への積極的な参画の促進と地域の人材の育成を目指すとともに、団体同士のネットワークの充実・強化を図ります。

基本目標 3 必要なサービスを適切に提供するための仕組みづくり

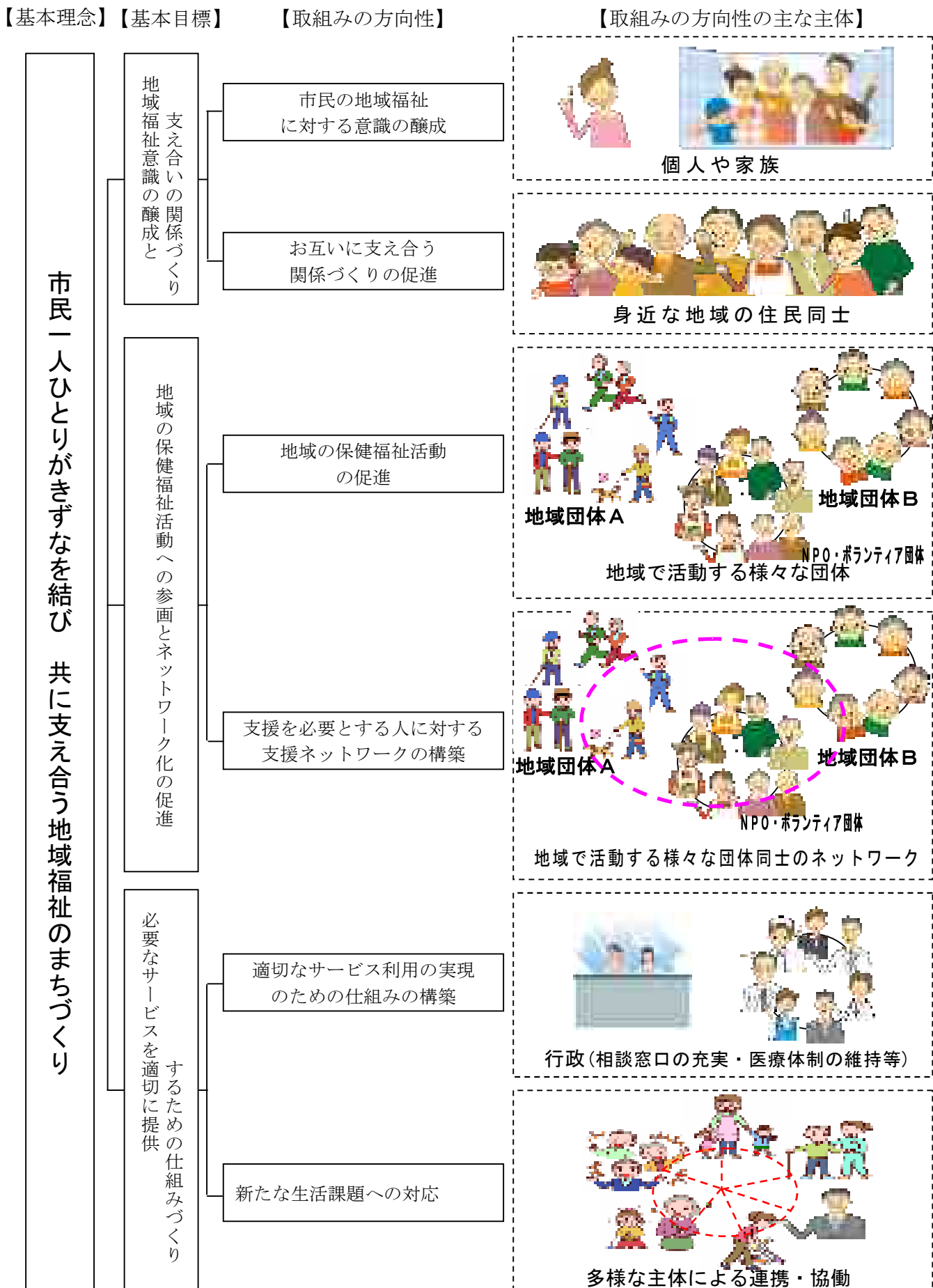
地域には多種多様な生活課題がありますが、地域住民が日常生活の中で何か困ったことに直面したときに、必要な福祉サービスについての情報が適宜入手できることや、気軽に相談できる窓口があることが必要です。その上で、適切なサービスが提供されることが求められます。

したがって、基本目標 3 では、福祉サービスに関する分かりやすい情報提供を推進するとともに、地域における福祉のニーズや相談をしっかりと受け止め迅速に対応ができるよう、行政内部の連携強化や相談支援体制の充実・強化を目指します。

一方、社会の急速な変化などに伴い今後も新たな生活課題が生まれてくることが予想されます。行政サービスではすぐには対応しきれないような生活課題に対して、NPO・ボランティア団体などと行政が連携・協働することで、より柔軟で即応性の高いサービスを提供する体制づくりにも取り組みます。

4 「北九州市の地域福祉」の体系

図表 4-2 計画の体系



第5章 基本目標ごとの取組み

本章では、第4章で定めた「基本理念」及び「基本目標」ごとにどのような取組みを行うのか、を示しています。

地域には、一人暮らし高齢者への支援など活動者としてだけでなく、行政との橋渡しなど活動主体間のコーディネート役としても積極的に活動する民生委員・児童委員をはじめ、多様な主体がすでに取り組んでいます。しかし、今後本市の地域福祉をさらに充実させていくためには、行政はもちろん、社会福祉協議会や社会福祉事業者、地域活動団体、地域住民、家庭、そして市民一人ひとりがそれぞれの立場から、改めて自らの役割を意識して、積極的に取り組むことが求められます。

したがってこの章では、地域福祉を構成するこれらの関係者を、

- 個人や家族・親族、身近な隣近所同士のつながりを想定した「個人・家庭・地域住民」
- 地域で団体として活動している「地域活動団体・社会福祉事業者など」
- 社会福祉法に基づき地域福祉の推進を目的としている「社会福祉協議会」
- 行政サービスを提供する「市」

の4つの主体に分け、「取組みの方向性」ごとに、それぞれの主体が担う役割や期待される取組みを例示しています。このように、主体ごとに求められる取組みを整理し、役割の明確化を図ることによって、地域福祉に対する理解と参画を促し、基本目標の達成を目指していきます。

基本目標 1 地域福祉意識の醸成と支え合いの関係づくり

1 市民の地域福祉に対する意識の醸成

「平成21年市民意識調査」によると、地域における支え合いが必要、または大切であると感じている人は8割を超え、また、概ね9割の人は近所の人と何らかの付き合いを持っているという結果になっています。一方、地域において支え合いを感じている人は48.3%となっており、また実際に手助けなどをした経験はないという人が46.4%となっています（10～12ページ参照）。多くの人が地域における支え合いは必要であり、大切だと考え、地域で何らかの付き合いを持ってはいるものの、支え合いを実感している人や実際に手助けを経験したことのある人は半数程度にとどまっているのが現状です。

地域福祉を実現するためには、市民一人ひとりが地域を構成する一員であることを自覚し、地域福祉を自分自身の課題として捉え、隣近所との関わり、支え合いや助け合いの重要性を理解し、行動に結び付けていく必要があります。また、自分のことは自分自身で主体的に解決をすること（自助）が第一であることや、身近な家族や親族による支え合いが強く求められることも改めて意識する必要があります。

以上のことから、各種啓発活動や人権教育・福祉教育を通じ、市民に対して地域福祉の意識の醸成を促します。

市民の地域福祉に対する意識の醸成

地域住民や地域で活動する団体の役割（期待される取組み）

地域福祉に関心を持ち、できることから行動に移す

【個人・家庭・地域住民】

- ・地域の一員であることを自覚し、地域福祉に関心を持つ。
- ・自分自身が主体的に解決する(自助)ように努力する。
- ・家族や親族による支え合いや助け合いを大切にする。
- ・地域の中で、自分にできることから、少しずつでも行動に移す。 など

【地域活動団体・社会福祉事業者など】

- ・地域で活動するあらゆる団体が地域福祉の担い手であることを理解し行動する。
- ・市民の地域福祉に対する意識の醸成のため、できることがあれば実践する。 など

支援・連携・協働

【社会福祉協議会】

- ・地域における福祉活動の実践者として、校(地)区社会福祉協議会の機能を活かし、民生委員・児童委員などと連携して地域住民の意識の向上に努める。
- ・地域福祉の理解と関心を高めるため、情報の収集、発信を行う。
- ・家庭・地域・学校等が連携して、次世代の地域福祉活動者の育成や福祉の風土づくりに取り組む。 など

支援・連携・協働

市の担う役割

住民等の地域福祉の意識の向上に努める

- ・市民や地域で活動する団体等に対して、地域福祉の意義、自助、共助、公助の概念、地域の一員としてどのように行動することが求められるのかなど、広報・啓発を行う。
- ・小中学校における福祉教育や体験活動などを通じて、若い頃から福祉やボランティアに触れることで意識の高い市民の育成に努める。 など

【市（行政）の主な取組み】

- 「北九州市の地域福祉」の普及・啓発

市民一人ひとりが、地域における支え合いや助け合いなど地域福祉の重要性を理解し、地域の一員として自ら地域福祉の取組みを実践・継続していけるよう、様々な機会を通じて「北九州市の地域福祉」の広報・啓発に努め、市をあげて地域福祉の推進に取り組む体制づくりを進めます。

- 福祉・ボランティア教育の推進

小・中学生自らが地域社会の一員であることを理解し、他人を思いやる心やボランティア精神を育むことができるように、福祉・ボランティア教育用副読本を作成、配布するなど、学校教育を通じた体験型の福祉・ボランティア教育を推進します。

- 家庭・地域・学校の連携の推進

家庭・地域・学校などが連携し、それぞれの地域の特色を活かしながら、子どもに様々な体験活動の機会を提供することによって、地域ぐるみで子どもを見守り育む意識を高め、地域全体で子どもの健全育成に取り組む機運を醸成します。

- 地域で暮らすすべての人の人権の尊重

すべての市民が年齢・性別・障害の有無・国籍・社会的身分又は門地などを問わず、人権を尊重され、個性や能力を発揮することによって誰もが住み慣れた地域で自分の意思に基づいて自分らしく生きることができるよう、様々な場と機会を通して人権教育・人権啓発に取り組みます。

2 お互いに支え合う関係づくりの促進

高齢化の進行などに伴って、市民の福祉に対する関心はますます高まっていますが、多くの人にとっては「福祉」といえば「何らかの支援を必要とする特定の人に対して、行政ないしそれに準じる公的機関がサービスを提供することである」、といった一方的な意味合いに捉えられがちでした。

しかし、今後ますます高齢社会が進行すれば、やがて誰もが皆、ある場面ではサービスの受け手であるが、他の場面ではサービスの提供者であるという状況が生まれることになり、そのためには日頃からの身近な関係づくりが重要です。

また、法や制度に基づくサービスを受けられることは言うまでもないことですが、例えば加齢などによる心身機能の低下や障害などに伴う生活上の問題を抱える人であっても、その人が持つ能力や意欲を活かして、いろいろな形で社会参加することができるような環境を整えることが、共に支え合う地域福祉のまちにつながります。

したがって、地域における市民の交流・ふれあいを促進するための各種事業などを推進するとともに情報発信に努めるなど、日常的に顔の見える、お互いに支え合う関係づくりを促進します。

お互いに支え合う関係づくりの促進

地域住民や地域で活動する団体の役割（期待される取組み）

地域における交流に積極的に取り組む

【個人・家庭・地域住民】

- ・隣近所同士で「困った時はお互いさま」という意識を持ち合う。
- ・あいさつや簡単な声掛けなど、できることから実践する。
- ・よき隣人として、身近な相談に応じる。

など

【地域活動団体・社会福祉事業者など】

- ・日常的な住民交流の推進と、気軽に立ち寄ることのできる居場所づくりに取り組む。
- ・団体間での情報交換や情報共有に取り組む。

など

支援・連携・協働

【社会福祉協議会】

- ・地域の中で世代間の交流やふれあいの機会を積極的に設け、日常的に顔の見える関係づくりを行う。
- ・市と連携し、地域において気軽に立ち寄ることのできる身近な居場所づくりの支援を行う。

など

支援・連携・協働

市の担う役割

地域における支え合いの関係づくりを支援する

- ・まちづくり協議会などの地域での活動を通じて、地域で暮らす様々な人と人との交流の機会を提供するとともに、地域における身近な居場所づくりなどを支援する。
- ・加齢による心身機能の低下や障害などに伴う課題を抱えていても、社会参加できるような支援に取り組む。

など

【市（行政）の主な取組み】

● 地域における交流の場づくりの促進

地域の中で住民同士がふれあう機会を提供し、また見守りの拠点ともなる地域の居場所づくり（サロン活動）を進めるため、地域の様々な団体やボランティア団体、社会福祉法人などが相互に連携した仕組みづくりを研究するとともに、地域ぐるみで子育てを支える取組みを進めていくため、市民センターなどを拠点とした子育て支援活動の推進など、地域における交流の場づくりを促進します。

● 高齢者や障害のある人の社会参加の支援

加齢による心身機能の低下や障害などに伴う生活上の問題を抱える人であっても、能力や意欲を活かして地域でいきいきと生活し社会参加することができるよう、就労、地域における住まいの確保、コミュニケーションなどに対する支援、障害や加齢に対する正しい理解の普及などを進めます。

● 認知症対策の一体的な推進

認知症を正しく理解して、認知症の人を地域で温かく見守り、支える「認知症サポーター」のさらなる養成や認知症について電話で相談できる「認知症コールセンター」の活用、予防から早期発見・早期対応・ケア・家族支援までの一貫した取組みなど総合的な認知症対策のさらなる充実・強化を図ります。

基本目標 2 地域の保健福祉活動への参画とネットワーク化の促進

1 地域の保健福祉活動の促進

地域における保健福祉活動を推進するためには、既存の様々な地域団体の連携を図り、その役割を明確にした上で、それぞれの活動を活性化することが必要です。もちろん、こうした地域団体の活動状況は地域によって違いがありますが、お互いが連携して活動の輪を広げることによって、様々な生活課題に対する地域自らの対応力が高まります。

そこで、地域情報の交換や地域における見守り、声かけ活動、健康づくり活動など保健福祉活動の強化を図り、地域におけるネットワークの充実・強化を進めます。

また、地域福祉の担い手の高齢化が進行する中、できるだけ多くの市民の参画を促すことは非常に重要であり、とりわけ個人の自発的な意思によって活動するボランティアや様々な地域活動に取り組む人材の育成が不可欠といえます。

このため、ボランティア情報の収集・提供の充実を図るとともに、社会福祉協議会とも連携し地域福祉の担い手となる地域リーダーやボランティアリーダーを育成します。

地域の保健福祉活動の促進

地域住民や地域で活動する団体の役割（期待される取組み）

地域の保健福祉活動に積極的に参加する

【個人・家庭・地域住民】

- ・地域において行われる様々な保健福祉活動や事業に参加する。
- ・地域の一員として、自治会や町内会などの地域活動やボランティア活動等に積極的に参加する。
- ・民生委員・児童委員や福祉協力員の役割を理解し、活動を積極的に支援する。
など

【地域活動団体・社会福祉事業者など】

- ・ボランティア活動や民生委員・児童委員などと連携し、地域の保健福祉活動に取り組むなど、できることから実践する。
- ・地域の活動に対して専門的な見地からアドバイスを行う。
- ・事業者や企業は、従業員のワーク・ライフ・バランスに率先して取り組み、地域における保健福祉活動などへの参加を促す。
など

支援・連携・協働

【社会福祉協議会】

- ・ボランティアに関する相談支援や情報提供を充実させるなど、ボランティア活動に参加しやすい環境をつくる。
- ・地域住民が身近な地域の福祉活動へ参加しやすい環境をつくる。
- ・校（地）区社会福祉協議会等で身近な地域の福祉活動に取り組む人々に対して研修会等を開催し、人材の育成を推進する。
- ・地域の福祉課題の解決に向け校（地）区社会福祉協議会活動を展開するため、中期的な見通しを示した校区単位の活動計画づくりを進める。
など

支援・連携・協働

市の担う役割

地域の保健福祉活動の活性化に取り組む

- ・市民センターを活用した健康づくりなど、様々な保健福祉施策を実施する。
- ・民生委員・児童委員や福祉協力員、NPO・ボランティアなど地域で活動するさまざまな個人・団体が活動しやすい環境づくりに取り組む。
- ・地域の保健福祉活動を支える人材の育成を支援する。
など

【市（行政）の主な取組み】

- 活動に携わる人材の育成支援

社会福祉ボランティア大学校や年長者研修大学校といった各種施設や、区役所などで開催する各種講座・研修などを通じて、地域における保健福祉活動に携わり、活動をリードしていく人材の育成を支援します。

- 地域で活動しやすい環境づくり

民生委員・児童委員や福祉協力員、NPO・ボランティア団体などの地域福祉のネットワークを構成する地域住民や地域活動団体などが、地域で積極的に活動しやすい環境づくりを進めるため、団体間などの連携を強化するとともに、きめ細かな相談への対応や活動へのアドバイスなどの支援を実施します。

- 地域における健康づくり活動の推進

生活の原点である健康を維持・向上するため、市民センターなどの地域関係諸施設を拠点に、様々な団体の連携のもと、生活習慣病の予防やその重症化の予防、食育の推進、歯と口の健康づくりなどの課題に住民が主体となって取り組む様々な健康づくり事業を推進します。また、地域で健康づくりや介護予防活動を積極的に推進する人材の育成に取り組みます。

- 分かりやすい情報提供の促進

地域包括支援センターなどの各種相談窓口や、市政だより・市のホームページなどの広報媒体を通じて、地域の保健福祉活動や公的サービスに関する分かりやすい情報の提供に努めます。

2 支援を必要とする人に対する支援ネットワークの構築

昔ながらの地域のきずなが希薄になるにつれ、地域とつながらないことに気楽さを感じ、関心を持たない人たちが多くなっています。高齢者の所在不明問題や虐待件数の増加など、懸念すべき傾向が全国的に見られることは、こうした地域のあり方と無縁ではありません。

今後ますます高齢化が進む中であって支援を必要とする人は増加するものと考えられ、地域ぐるみで支え合い・助け合いの精神を発揮できる支援ネットワークの充実・強化がますます重要になってきています。

本市では、いのちをつなぐネットワーク事業の開始など、こうしたネットワークの充実・強化に取り組んできましたが、これまでにできてきた成果と課題を踏まえ、全市的な取組みをさらに推進していきます。

一方、近年は地震や台風、豪雨などの大規模自然災害が日本各地で発生し、防災に対する意識が高まってきています。特に要介護認定を受けた一人暮らし高齢者や障害のある人などは災害に対して特別な支援を必要としています。

このような人に対する災害時の避難支援体制の整備を図るため、災害時要援護者避難支援事業に着手しています。豪雨や台風などの災害時などにおいて迅速かつ円滑に避難できるよう、要援護者一人ひとりの個別避難支援プランの作成を着実に進めていくとともに、地域住民・関係団体などと協働して安否確認及び避難支援などの体制づくりを推進していきます。

支援を必要とする人に対する支援ネットワークの構築

地域住民や地域で活動する団体の役割（期待される取組み）

支援ネットワークの一員として、できることから実践する

【個人・家庭・地域住民】

- ・日常的なあいさつや簡単な声かけの中で気がかりなことがあれば、行政や専門機関・民生委員・児童委員などにつなぐ。
- ・支援が必要な人が近所にいれば、見守りや助け合いを実践する。
- ・日頃から「助けて」といえる関係づくりに努める。 など

【地域活動団体・社会福祉事業者など】

- ・日常的な活動の中で、気がかりなことがあれば、行政や専門機関、民生委員・児童委員などにつなぐ。
- ・支援が必要な人がいれば、自らの活動の範囲内で見守りなどを行う。
- ・地区の民生委員・児童委員や福祉協力員などと、日常的な連携に努める。 など

支援・連携・協働

【社会福祉協議会】

- ・「ふれあいネットワーク連絡調整会議」において、福祉協力員、民生委員・児童委員、老人クラブ友愛訪問員などの地域の見守り関係者が話し合う環境を整え、地域の福祉課題を共有化し、連携・協働を進めることで地域での課題解決力を高める。
- ・いのちをつなぐネットワーク事業や地域包括支援センターとの連携、民生委員・児童委員などの見守り関係者間の連携を強めることにより、支援が必要な人への見守り活動の充実を図る。
- ・地域の社会福祉施設等と連携し、支援を必要としている人への支援のネットワークを広げる。 など

支援・連携・協働

市の担う役割

支援を必要とする人に対するネットワークの充実・強化に努める

- ・いのちをつなぐネットワーク事業を中心として、民生委員・児童委員や福祉協力員などの地域の既存の見守り・支援等の活動相互の連携を強め、支援の必要な人が必要なサービスにつながるよう、コーディネートを行う。
- ・地域包括支援センターの周知に努めるとともに、増加する相談件数や困難ケースに対応するため、相談・支援体制を強化する。
- ・災害時に高齢者や障害のある人などが安全に避難できるよう救援体制づくりを行う。 など

【市（行政）の主な取組み】

- いのちをつなぐネットワーク事業の充実・強化
何らかの支援を必要とする人が、それにもかかわらず周囲から孤立し、様々な制度やサービスが受けられない状態に陥り大事に至ることがないように、地域住民や民間企業、地域活動団体や行政などが一体となって、見守り・支援体制のさらなる充実・強化に取り組みます。

- 区保健・医療・福祉・地域連携推進協議会活動の推進
保健・医療・福祉関係者、地域住民や地域活動団体、民間事業者、学校、行政などで構成される各区の「保健・医療・福祉・地域連携推進協議会」の活動を支援し、各区の特性を活かしながら、子どもから高齢者まで誰もが住み慣れた地域で安心して暮らせるまちづくりを進めます。

- 関係機関の連携の強化
徘徊する認知症高齢者や虐待を受けている児童・高齢者、ニートや引きこもりといった社会的自立に困難を抱えた若者など、支援を必要とする人に対して、重大な事態を未然に防ぐとともに適切な支援を行うことができるよう、関係機関同士が連携して対応します。

- 災害時要援護者避難支援事業の推進
迅速・安全に避難することが困難な高齢者などに対する災害時の支援体制づくりを、関係団体や関係機関、行政がともに推進します。また、介護や医療など特別な支援が必要な人が利用することのできる「福祉避難所」の設置を進めるとともに、災害時に必要とされるところのケアについても、相談体制の整備やシステムの構築を目指します。

いのちをつなぐネットワーク事業の充実・強化について

1. いのちをつなぐネットワーク事業について

「いのちをつなぐネットワーク事業」は、住民と行政の力を結集し、地域における既存のネットワークや見守りの仕組みを結び付け、セーフティネットの網の目を細かくすることによって、高齢者のみならず、支援を必要としている人が社会的に孤立することがないよう地域全体で見守り、必要なサービスなどにつなげていくための取組みです。

本市では、平成 18・19 年に相次いで生じた孤立死などの問題を受け、地域における支え合い機能が弱まっている中で、行政がコーディネート役となり、自助・共助との協働の仕組みを改めて確立するために、平成 20 年度から事業を開始しました。

「いのちをつなぐネットワーク事業」においては、「支援を必要とする人に対して適切なサービスを提供すること（個別支援）」と「必要なサービスにつなげるまでの気づきや見守りなどの仕組みを確立すること（地域福祉ネットワークの充実・強化）」の 2 つを目的としています。この目的を達成するための取組みを進めています。

2. これまでの取組みと実績

(1) 「いのちをつなぐネットワーク事業」の推進体制の整備

まず、「いのちをつなぐネットワーク事業」を地域と行政が連携して取り組むための推進体制づくりを進めました。

① 「いのちをつなぐネットワーク推進課」の新設

いのちをつなぐネットワーク事業と地域包括支援センターを柱としながら、支援が必要な人へ声かけや見守りを行う民生委員・児童委員、社会福祉協議会、区保健・医療・福祉・地域連携推進協議会などを一元的に所管する「いのちをつなぐネットワーク推進課」を保健福祉局地域支援部に新設し、地域福祉のネットワークを充実・強化するための体制を強化しました。

② 「いのちをつなぐネットワーク担当係長」の配置

いのちをつなぐネットワーク事業を推進するため、各区生活支援課へ合わせて 16 名の「いのちをつなぐネットワーク担当係長」（以下「担当係長」）を配置しました。

③ 「いのちをつなぐネットワーク推進会議」の開催

地域関係団体、警察・消防などの関係機関、電気・ガス・郵便などや宅配を行っている企業、NPO・ボランティア団体の方々が一堂に会し、地域福祉のネットワークを強化するための課題を共有し、連携と協働により解決を図っていくための協議の場として、「いのちをつなぐネットワーク推進会議」を立ち上げました。

④ 地域包括支援センターなど各種福祉相談窓口との連携

高齢者の総合相談窓口である地域包括支援センター（市内 24 箇所に設置）をはじめ、困難事例への対応や関係団体・機関との連携強化など地域包括支援センターの活動を支援する統括支援センター（各区役所に設置）などの各種福祉相談窓口と連携して、相談体制の強化を図りました。

(2) 事業の周知と地域における声かけ、見守りの推進

いのちをつなぐネットワーク事業を広く PR するとともに、実際の声かけ、見守りを推進するための連携の強化に取り組みました。

① 事業の周知と相談への対応

担当係長が地域の様々な会合に参加し、事業の周知と協力を依頼するとともに、地域住民からの様々な相談に対し、区役所内を横断的に連携・調整しながら、柔軟かつ迅速な対応に努めました。

② 地域での声かけや見守り体制の強化

支援が必要な人への声かけや見守りなどの体制の充実・強化を図るため、以下のような取組みを進めました。

- 民生委員との連携：65歳以上の高齢者の居住情報の提供
民生委員活動の市民への周知
- 社会福祉協議会との連携：ふれあいネットワーク事業への支援
- 区保健・医療・福祉・地域連携推進協議会の活性化
：各区会長・副会長・部会長との意見交換会の開催

3. 成果と課題

(1) 事業の成果

以上のような取組みの結果、これまでに「いのちをつなぐネットワーク事業」の周知が進み、民生委員・児童委員を中心とした地域住民と区役所の各種福祉相談窓口や地域包括支援センターとの連携が強化され、問題の早期発見、早期対応、安否確認、必要なサービスの提供などの面において、具体的な成果が上がっています。

① 早期発見・早期対応の仕組みづくり

支援を必要としている人について、民生委員をはじめとする地域住民から区役所へ早期に相談が入ることにより、制度・サービスや見守りを早期に提供でき、事態の重篤化の予防に効果が上がっています。

② 安否確認・見守りの充実・強化

自治会や民生委員、団地の管理者、診療所などと、地域包括支援センターや担当係長などが会合を重ね、自主的な見守り活動を始めたケースなど、地域の様々な主体との連携・協働により、支援を必要とする人を見守る体制づくりが進んでいます。

③ 必要な制度・サービスへのつなぎ

複雑な課題を抱えている世帯への対応についても、区役所各課を横断的に連携・調整することにより、必要な制度・サービスへ適切につなげています。

(2) 今後の課題

このような成果が上がっている一方で、以下のような課題があることも見えてきました。

- 支援が必要な人に対する個別の支援は進んできたが、地域におけるセーフティネットの網の目をより細かくしていくためには、地域住民同士や地域で活動する団体の連携のさらなる強化を進めていく必要がある。
- 自治会未加入者が増加傾向にあるなど、地域の住民同士のつながりが希薄化しており、支援を必要とする人の把握がますます困難になっている。
- 支援が必要と思われる場合でも、サービスや見守りなどの支援を拒否する人が増えており、対応が困難である。
- 個人情報やプライバシーへの過剰反応により、見守りや支援が必要な人の情報が共有しづらい。
- 一人暮らしや認知症高齢者の増加などに伴ってニーズが複雑・多様化してきている（買い物支援、ごみ出し、服薬の管理など）。

4. 今後の展開

以上のことから、今後はこれまで以上に、

- 行政と地域の連携と協働を強める、民生委員と福祉協力員など地域の活動をより緊密に結び付けるなど、ネットワークの網の目をより細かくする
 - 地域住民からの相談に対して迅速に対応するため、行政内部の行動や連携を強化する
- などの取組みを進めていきます。

(1) 行政と見守り関係者、及び関係者間の連携と協働のさらなる推進

① 民生委員とのさらなる連携の強化

地域での保健福祉のキーパーソンである民生委員と行政との連携をさらに強化し、民生委員の負担感の軽減や人材の確保などに取り組みます。また、民生委員と福祉協力員や自治会・老人クラブ・婦人会など見守り関係者との連携を強化します。

② 「ふれあいネットワーク連絡調整会議」の支援の強化

校(地)区社会福祉協議会を中心に行われている「ふれあいネットワーク連絡調整会議」において、要支援者の把握や見守りに関する情報共有、声かけや見守りの役割分担などについて話し合い、地域での課題解決を行うことができるよう、校(地)区社会福祉協議会の活動を支援し、各団体との連携を強化します。

③ 警察や消防との連携

孤立死や虐待の予防・対応などについては、警察や消防との連携が重要です。今後、地域と一層の連携を深めるために、区役所や民生委員との情報交換を密にし、支援を必要とする人についての情報を共有するとともに、警察や消防との日常的な協力体制を強化するための取組みを行います。

④ 医療機関や薬局、介護・障害などの福祉事業者との連携

医療や介護が必要な人、障害のある人はサービスだけでなく、日常的な見守りや支援を必要とする場合があります。そこで、スムーズに見守りや支援につなぐことができるよう、民生委員をはじめとする地域住民と医療機関や薬局、事業者との日頃からの連携づくりを支援します。

⑤ 地域の見守りに関する情報共有のあり方

地域において見守り・支援活動を行うにあたっては、見守りの対象となる個人の情報をできるだけ把握しておくことは、様々な面において有用です。しかし、個人情報には法律や条例に基づいて適切に管理される必要があり、本人の同意があるときや生命や身体、財産の保護のために緊急に必要があるときなど条例に定めのある場合を除いて、情報の提供は制限されています。また、プライバシーへの配慮という観点からも、情報の取り扱いには注意が必要です。このように、情報の共有にあたっては、個人情報の保護と活用という理念を両立させる必要があります。

一方、行政が保有する情報と地域で把握している情報は、入手の方法や内容が異なります。地域の方がより詳細な情報を持っている場合もあり、必ずしも行政からの情報提供があればうまくいくということではなく、それぞれの情報が補完しあうことでより有用な情報になると考えられます。

このため、情報共有については、行政と見守り関係者間で望ましいあり方を継続して検討していきます。

(2) 行政内部の連携の徹底と相談支援体制の強化

① 「いのちをつなぐネットワーク庁内連絡会議」の開催

支援を必要とする人の生活を支えるためには、保健福祉部門だけでなく、消防や住宅・水道など、市民一人ひとりの暮らしに関わる各部門が日頃から連携することが重要です。したがって、現状を共有し課題を解決するための連絡会議を開催します。

② 区役所などの相談支援体制の強化

市民の抱える課題は幅広く様々であり、その解決にあたっては、サービスの給付の対象者別になっている各部署の行動や連携が重要となります。そのため、区役所の保健福祉部門など各部署が主体的に行動するとともに、部署間の連携を強化していきます。

③ 地域包括支援センターの相談・支援体制の充実

高齢化の進行などに伴って、高齢者に関する相談はさらに増加するものと思われます。また、個人主義化が強まる社会状況において、支援が難しい相談が多くなるものと予想されます。

こうした多様で複雑な相談にも迅速・適切に対応するため、地域包括支援センターの体制の充実を図り、保健師、主任ケアマネジャー、社会福祉士のチームアプローチによる質の高いサービスを継続して提供します。

(3) 地域住民の理解と参加の推進

① 市民への啓発

地域福祉のネットワークを充実・強化していくためには、地域に住む一人ひとりが見守りの支援者として活動に参加することが重要です。したがって、実際の見守りや支援に関する取組み事例を集約した事例集や、相談窓口を明記したリーフレットなどを作成し、広く参加協力を呼びかけていきます。

② マンション管理組合など、集合住宅への働きかけ

マンションや団地などの集合住宅においても、住民による見守りや支援などの活動が実践されているところもあり、このような事例を広めていくための取組みを行います。

③ 社会福祉法人などの諸施設への協力依頼

社会福祉法人や施設、介護サービス事業所などは、現在でも自治会に加入したり、地域の行事に参加したりするなど地域との連携を進めています。今後は、地域の中で専門的な助言や相談のできる拠点となるよう、協力を依頼し連携を強化していきます。

④ 市職員の地域への関わり

市民サービスの担い手として働く市職員が、地域活動の意義や重要性を理解するとともに、地域の様々な活動に率先して参加するよう意欲の向上を図ります。

こうした取組みを通じて、支援を必要とする人を支える体制が全市的に整うことを目指していきます。

高齢者の所在不明に関する問題について

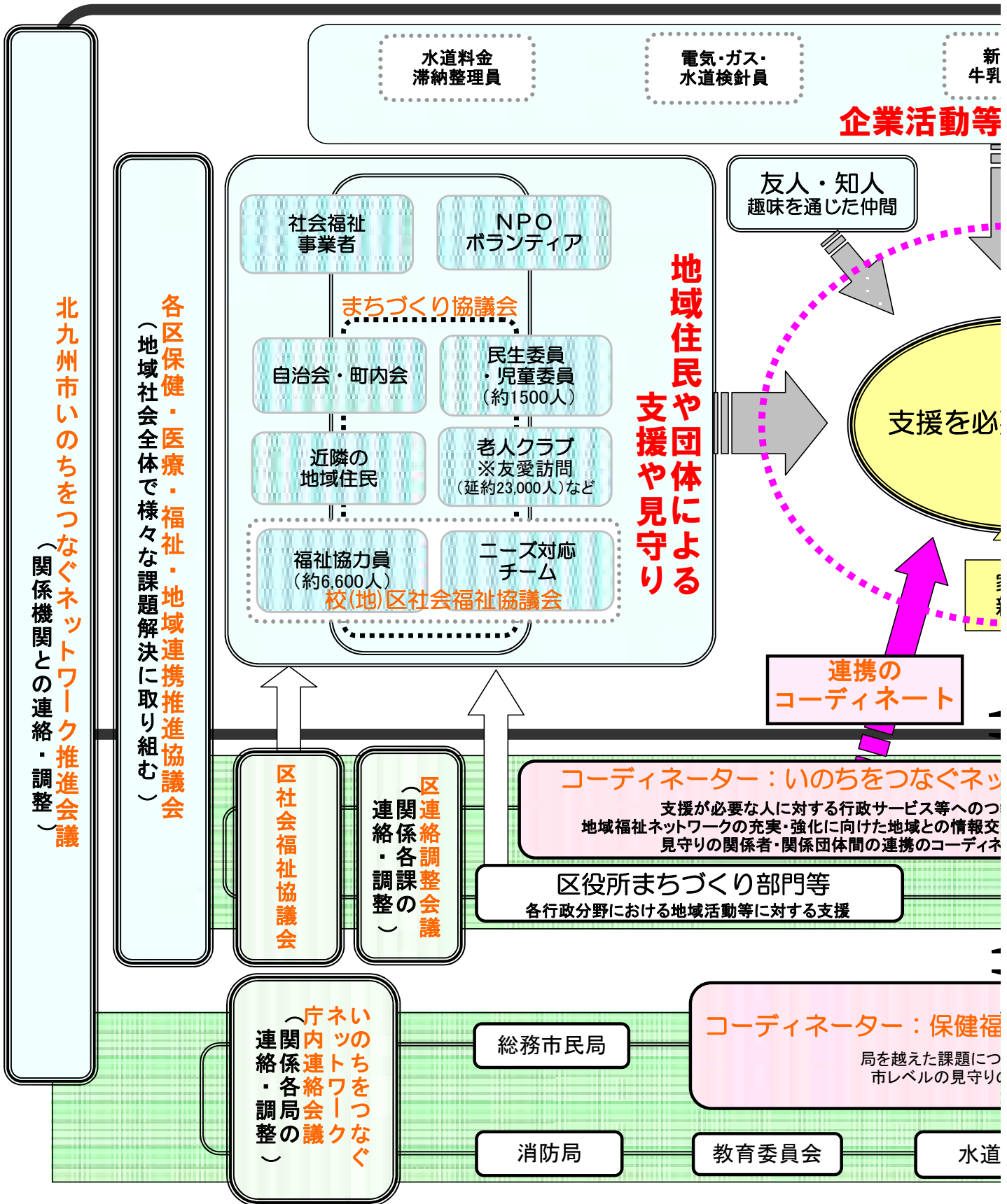
戸籍や住民基本台帳などの公的な記録上は生存しているが、実際の安否や居住が不明となっている、いわゆる高齢者の所在不明問題が全国で表面化しました。この問題は、地域社会のつながりの希薄化や少子高齢化などの進行に伴う高齢者の社会的な孤立が憂慮すべき事態となっていることを改めて浮き彫りにしました。

戸籍や住民基本台帳などに記載すべき事柄（出生、死亡、転入、転出など）が生じた場合は、当事者が届出をしなければならないものとされています。このように、本人や家族も含め届出をすべき人が、届出を行うべき時に、きちんと届出を行うことが現行の様々な制度の前提となっています。なすべき手続きなどをしっかりと行うことも、自助の一つといえます。

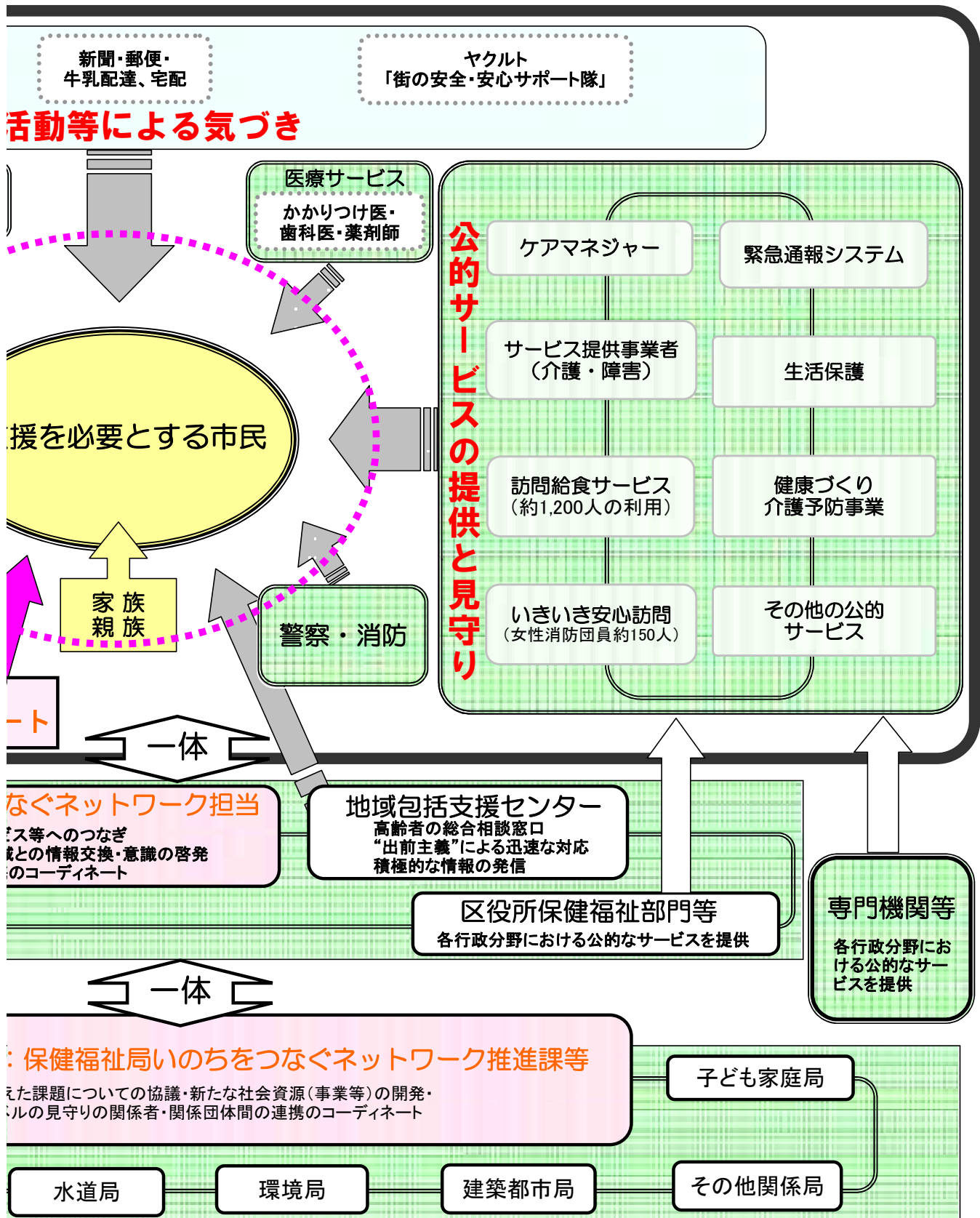
一方で行政においても、各部署で把握された所在不明者に関する情報が、行政内部でしっかりと伝達されず、適切な対応が行われていなかったという問題がありました。したがって今後は、行政内部の連携に関するルールを作り、対象者の所在や安否に関する情報を把握した場合には、関係部署で情報を共有し連携の強化を図ることで、住民基本台帳などの適切な管理を行っていきます。

また今回、高齢者の所在が不明となる要因の一つとして、改めて家族や地域社会のつながりの希薄化が指摘されましたが、今後いのちをつなぐネットワーク事業を中心に、地域での見守りや支え合いといった地域福祉のネットワークを充実・強化することによって、このような問題の発生を未然に防ぐことにつながると考えています。

「いのちをつなぐネットワーク事業」に



業」における見守り・支援のイメージ



災害時要援護者の避難支援について

平成 19 年 7 月に発生した新潟県中越沖地震において、災害時要援護者に関して関係者間の情報共有が十分でなかったことから、安否確認・避難支援などに時間を要する結果になったという指摘がなされたことを受けて、災害時要援護者の支援方策として「地域福祉計画」（本市においては本計画）に下記の事項を明記することが厚生労働省から示されました。

- (1) 要援護者の把握方法
- (2) 要援護者の情報の共有に関する事項
 - ① 関係機関間の情報共有方法
 - ② 情報の更新
- (3) 要援護者の支援に関する事項
 - ① 日常的な見守り活動や助け合い活動の推進方策
 - ② 緊急対応に備えた役割分担と連絡体制づくり

■本市のこれまでの取組み

本市では、平成 18 年 2 月から実施してきた「災害時要援護者避難支援モデル事業」の検証を踏まえ、以下の計画などを策定しました。

- ・「北九州市災害時要援護者避難支援事業の実施における基本的な考え方」（平成 21 年 6 月策定）
 - …事業の基本方針などを定めた全体計画
- ・「災害時要援護者避難支援事業実施マニュアル」（平成 21 年 11 月策定）
 - …災害時要援護者に関する情報の共有方法、個別の訪問調査や避難支援計画（避難支援プラン）の策定方法、訓練方法などについて具体的な手順を示したもの

現在は、平成 21 年 1 月に設置された「北九州市災害時要援護者避難支援事業推進本部」においてこれらの計画などに基づいた調整を行い、事業の円滑な推進を図るとともに、個別調査を行い避難時に支援が必要であると判断した人について、個人ごとに順次避難支援プランを作成しています。

■今後の方向性

個別調査と避難支援プランの作成を推進していますが、その過程で以下のような課題があることがわかってきました。

- ・ 避難支援プラン作成対象者の絞込み
- ・ 行政内部における横断的な調査体制の構築
- ・ 災害時要援護者に関する情報の更新方法の検討
- ・ 災害時要援護者避難支援班の設置及び業務内容の明確化

こうした課題を整理し、事業全体の計画や実施マニュアルなどに適宜修正を加え、個別調査の実施校区を順次拡大していくことで、平成 24 年度までに全市的な避難支援プランの作成を目指します。

また、要介護認定を受けている人や障害のある人、妊産婦、病弱者など特別な支援が必要な人は、小中学校や市民センターなどの予定避難所で日常と同じような生活を送ることが困難です。このような人が、災害時に安心して避難できる場所(=「福祉避難所」)を確保するため、老人福祉施設などを有する社会福祉法人などとの協力協定の締結を推進し、「福祉避難所」の設置を進めます。

■災害時にも力を発揮するネットワークづくり

災害が発生した場合、行政機関の力だけで安否確認や避難支援を行うには限界があり、地域における支え合い・助け合いが不可欠ですが、いつ発生するかわからない災害に対応するためには、平常時からの取組みが極めて重要となります。

本市においては、「いのちをつなぐネットワーク事業」の取組みなどを通じて、地域における見守り・支え合い機能を充実・強化するとともに、これまで構築してきた関係団体などとの連携を強化しながら、災害時にも力を発揮するネットワークづくりを推進していきます。

基本目標3 必要なサービスを適切に提供するための仕組みづくり

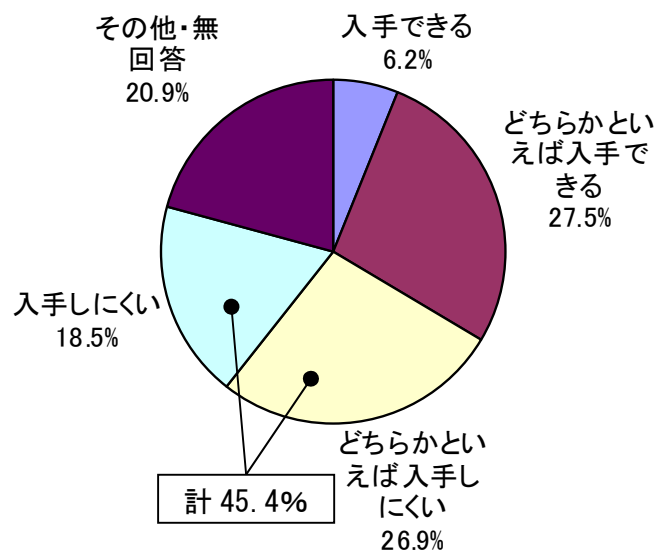
1 適切なサービス利用の実現のための仕組みの構築

福祉サービスの適切な利用のためには、必要な福祉サービスについての情報が適宜入手できる環境が必要です。しかし、「平成 21 年市民意識調査」では福祉サービスに関して、ほしい時にほしい情報が「入手しにくい」「どちらかといえば入手しにくい」と答えた人が約半数に上ります（図表 5-1）。そこで、サービスの受け手側の視点に立った分かりやすい情報提供を推進します。

また、福祉サービスが適切に提供されるためには、福祉サービスの利用や内容などに関して気軽に相談でき、必要なサービスなどの支援に迅速につながる必要があります。そこで、行政内部の連携を強めるとともに、相談・支援体制の充実・強化を図ります。併せて、サービスに携わる人材の研修の充実など、サービスの質の確保に向けた取組みを推進します。

さらに、高齢者や子育て中の人、障害のある人に対する行政サービスはもとより、感染症対策や医療体制の維持、虐待に対する対応や適切なセーフティネットの構築など、地域だけでは解決が難しい課題に対しては、行政としてしっかりと対応していくための体制を整備していきます。

図表 5-1 必要なときの福祉サービス情報の入手



出所：地域福祉に関する市民意識調査

適切なサービス利用の実現のための仕組みの構築

地域住民や地域で活動する団体の役割（期待される取組み）

困った時は抱え込まず相談する

【個人・家庭・地域住民】

- ・自分自身(自助)や地域における支え合い(共助)などでは解決が難しい問題があれば、抱え込まずに行政や専門機関、民生委員・児童委員に相談する。
- ・市政だよりなどを利用し、日常的なサービスや相談窓口についての知識を身につけるよう努める。 など

適切なサービスや情報提供を行う

【地域活動団体・社会福祉事業者など】

- ・事業者として適切なサービスを提供する。
- ・自らが提供するサービスだけでなく、その他のサービスへのつなぎ役となる。
- ・事業者自らが保健福祉サービスに関する情報発信や相互支援に取り組む。 など

支援・連携・協働

【社会福祉協議会】

- ・支援が必要な人に対して、適切なサービスへつなぐことができるよう民生委員・児童委員などと連携して情報提供や、相談機関の紹介を行う。
- ・個人の尊厳や権利が保障され、安心して日常生活を送ることができるよう支援する。
- ・福祉サービスに関する相談等に対応する体制づくりを推進する。 など

支援・連携・協働

市の担う役割

地域からの情報や相談に応じ適切なサービスの提供を行う

- ・保健福祉制度やサービス等についてわかりやすく情報提供する。
- ・民生委員・児童委員などからの地域の情報や相談に総合的に対応し、適切なサービスに迅速につなぐことができるよう、相談・支援体制を充実・強化する。
- ・市民のニーズを的確に把握し、地域だけでは解決が困難な問題に対応する制度や体制を充実・強化する。
- ・サービスの質の確保・向上に努める。 など

【市（行政）の主な取組み】

● 相談・支援窓口体制の機能強化

個人や家庭、地域が抱える様々な課題などに対して、総合的かつ迅速に対応していくため、行政内部の連携を強めるとともに、相談支援体制の充実・強化を図ります。

● 地域包括支援センターの運営

増加・多様化する高齢者に関する相談に対して、出前主義（来所した市民だけに対応するのではなく、自宅などに出向き、相談を受け迅速な支援につなげる）のメリットを活かして適切・迅速に対応するため、地域包括支援センターの体制の充実を図り、保健師、主任ケアマネジャー、社会福祉士のチームアプローチによる質の高いサービスを継続して提供します。

● 家庭訪問や身近な施設における相談の実施

核家族化が進み、地域における人間関係が希薄となる中、子育てに対する不安や悩みを持つ親などが多くなっています。そのため、子育ての孤立化を防ぎ、子どもの健やかな成長を支援することを目的に、専門職などによる家庭訪問を実施します。また、保育所や幼稚園、学校、市民センター、小児科医などの身近な施設において、通常の業務や活動の中で、それぞれの特性を活かした子育て相談や情報の提供を行うなど、住民の身近な場所での相談を実施します。

● 福祉サービスの質の向上の支援

保育所、老人福祉施設などの社会福祉施設において利用者のニーズにあった質の高いサービスを提供するため、従事職員の資質向上を図る研修を実施するほか、市が所管する保健福祉サービスに関する苦情を簡易・迅速に処理する「保健福祉オンブズパーソン事業」のさらなる活用など、福祉サービスの質の向上に取り組みます。

● 地域福祉権利擁護事業の実施支援

判断能力に不安がある認知症高齢者や精神障害者、知的障害者に日常的な金銭管理や財産管理、介護保険をはじめとする福祉サービスの利用手続きの援助を行うことにより、住み慣れた地域で安心して暮らせるよう支援を行います。

● 保健・医療体制の維持・確保

救急医療や周産期・小児医療など、市民が安心して安全な医療を受けられる体制を維持していくため、市民・消防・医療などとの機能的な連携を推進していきます。また、新型インフルエンザなどの感染症対策の推進など、健康危機管理体制の整備に取り組みます。

● 適切なセーフティネットの構築

セーフティネットとしての生活保護を適正に実施するとともに、就労による自立の支援や不正受給の防止、ホームレスの自立・就労支援などに取り組みます。

2 新たな生活課題への対応

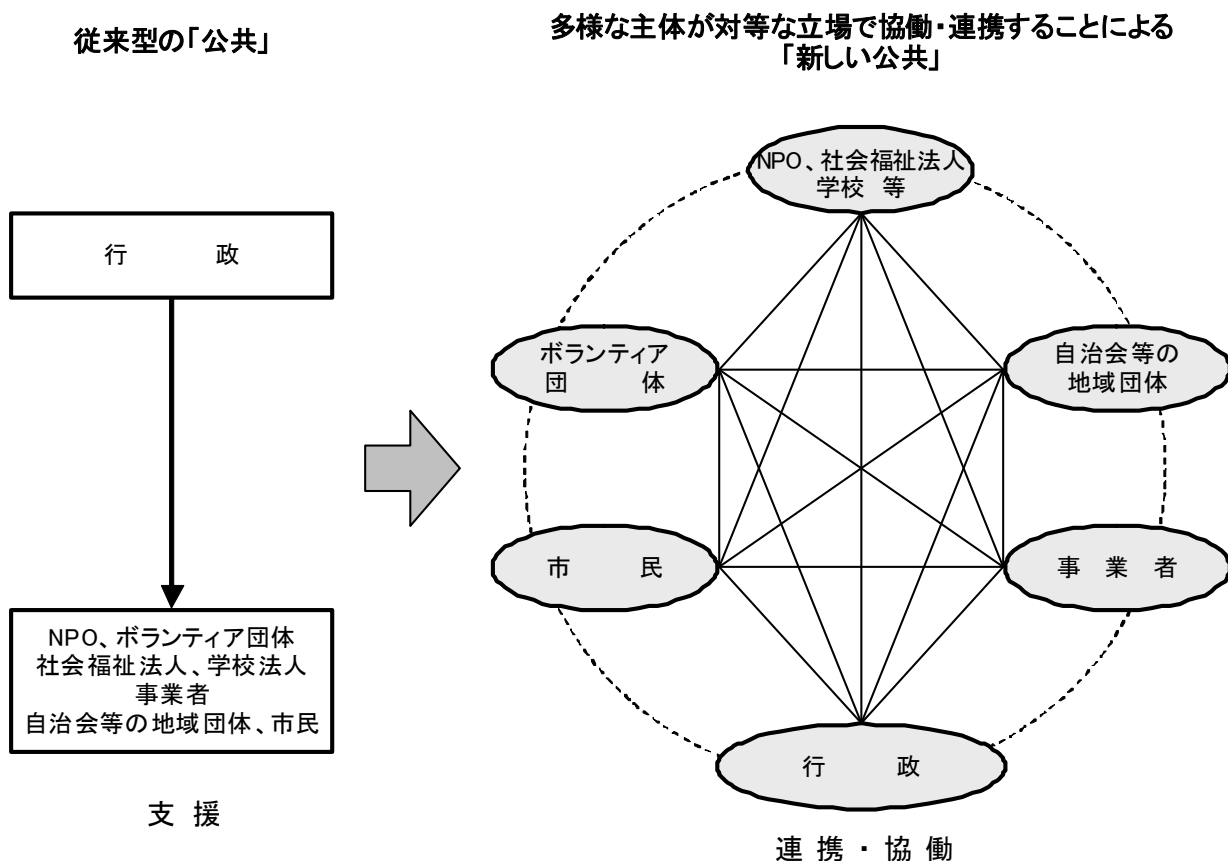
これまで行政はサービスを提供する側であり、市民はその受け手という一方通行的な考え方が一般的でした。しかし、市民の生活様式の変化や価値観の多様化などにより、行政サービスだけでは十分に対応できない新たな生活課題が増加しており、これらの課題に対する取り組みの重要性が高まっています。

また、高齢社会の進行などに伴い、福祉に対するニーズは今後も複雑化、多様化していくことが見込まれ、行政サービスだけで対応できる範囲が限定的にならざるを得なくなります。このような状況においては、NPO、ボランティア団体、社会福祉法人、学校、事業者、地域団体などがそれぞれの得意分野や専門性を活かしながら、相互に連携・協働を強めていくことで地域の課題解決に取り組んでいくこと、また、それを促進するための環境の整備が重要となっています。

さらに、このような連携・協働がさらに進むことにより、それまで行政が担ってきたサービスそのものをNPOや企業などが直接提供するという形も徐々に生まれてきています（このような状態を「新しい公共」といいます）。

したがって、ボランティアやNPOなど自発的な市民活動などの育成や支援を行うとともに、様々な活動主体の特徴を活かして、多様な生活課題に対応できるような連携・協働関係の構築を目指します。

図表 5-2 行政と多様な主体との協働関係のイメージ



新たな生活課題への対応

地域住民や地域で活動する団体の役割（期待される取組み）

多様な主体と協働し地域の対応力を高める

【個人・家庭・地域住民】

・日頃から地域のつながりを良好に保つことによって、新たな課題にも対応できるよう努める。

など

【地域活動団体・社会福祉事業者など】

・事業者・団体としての機動力を活かしながら、様々な団体との連携を強めるとともに、他地域の情報収集に努め、地域の新たな生活課題に対する解決を図る。

など

支援・連携・協働

【社会福祉協議会】

・新たな生活課題へ対応するため、市はもとより、地域の多様な主体同士の連携・協働を進め、地域の対応力を高める。

など

支援・連携・協働

市の担う役割

多様な主体の活動や連携・協働を支援する

- ・地域の課題に対して主体的に取り組むNPOやボランティア等の育成を支援する。
- ・地域の新たな課題に対応していくため、地域の各活動団体間の連携・協働を促進する。
- ・地域の多様な活動と行政との連携や協働を通じて、新たな課題に対応する新しいサービスのコーディネートに努める

など

【市（行政）の主な取組み】

● NPO・ボランティア活動の促進

地域の課題に対して、地域住民が自発的・主体的に取り組む市民社会の形成に向けて、まちづくりの重要な担い手であるNPOやボランティアなどの市民活動を促進するため、ボランティア・市民活動センターや、市民活動サポートセンターを中心に相談受付や活動促進、人材育成のための研修などを実施します。

● NPOなどによる公益活動の支援

NPO法人又は市民活動団体が専門性などを十分に発揮して行う意欲的かつ先進的な公益活動に対して助成を行うとともに、これらの活動事例を幅広く情報提供することなどを通じて、本市におけるNPO活動の更なる発展を図ります。

● 民間企業などと協働した地域の防災体制づくり

災害発生時において、市と民間企業、大学、医師会などが連携し、迅速・的確に災害対策及び避難者支援を行うための仕組みづくりを推進します。

第6章 「北九州市の地域福祉」の実現のために

1 地域に暮らすすべての人との地域福祉の重要性の共有

地域住民一人ひとりが地域における支え合いやふれあいの重要性、地域福祉の重要性を理解し、「北九州市の地域福祉」に掲げる取組みを実践・継続していけるよう、リーフレットの配布や市政だより、市ホームページ上で計画内容を公表するとともに、各種行事や日々の行政活動の中で機会あるごとに計画内容の広報・啓発に努め、市民への周知を図ります。

2 関係機関などとの連携・協働

地域福祉に関わる施策分野は保健・医療・福祉のみならず、教育、就労、住宅、交通、環境、まちづくりなど、多岐にわたっているため、保健福祉局が中心となり、これら庁内関係各部門との連携を図りながら「北九州市の地域福祉」を推進していきます。

また、地域福祉推進の中心的な担い手である社会福祉協議会との連携はもちろんのこと、民生委員・児童委員、自治会、町内会、事業所、NPO・ボランティア団体、学校、幼稚園、保育所、子ども会、老人クラブ、その他各種団体とも連携、協働するとともに、関係者間の連携を行政が積極的に促進することによって、地域福祉を推進します。

3 計画の進捗状況の把握と評価

「北九州市の地域福祉」の進捗状況については、「(仮称)北九州市地域福祉計画推進懇話会」を設置し、この懇話会で進捗状況の把握や評価を行います。さらに、計画期間の半ばを目途に市民意識調査などを行い、市民の意識や行動の変化を把握することで計画の進捗状況を把握し、必要に応じて計画の見直しなどを行います。

なお、この懇話会での評価や進捗状況については、市ホームページなどにより公表し、市民に周知を図ります。

資料編

1 「北九州市の地域福祉」の策定過程（市民の声の反映）

（1）北九州市地域福祉計画策定懇話会の設置

本計画を策定するにあたり、幅広い分野からの意見を踏まえ、地域福祉推進に係る検討を行うために、「北九州市地域福祉計画策定懇話会」を設置し、審議を行いました（委員名簿・開催状況は後掲）。

（2）北九州市地域福祉に関する市民意識調査の実施

本計画を策定するにあたっては、市民の地域福祉に関する意識や生活課題を把握するために、「北九州市地域福祉に関する市民意識調査」（以下、「市民意識調査」という。）を実施しました。

対 象	調査対象	対象者数	回収数	有効回収率
	20歳以上の 市内居住者	6,300人	3,347人	53.9%
方 法	郵送による配布・回収			
期 間	平成21年10月13日～11月13日			

（3）意見交換会の実施

計画に地域福祉活動を日頃から実践している人の意見を十分に反映させるため、市内各區で意見交換会を実施しました。

◎ 開催場所など

区	場 所	日 程
門 司	門司生涯学習センター 第1会議室（3階）	8月20日（金）
小 倉 北	総合保健福祉センター 講堂（2階）	8月27日（金）
小 倉 南	小倉南生涯学習センター 視聴覚室（3階）	8月24日（火）
若 松	若松市民会館 小ホール（1階）	8月25日（水）
八 幡 東	レインボープラザ 71会議室（7階）	9月1日（水）
八 幡 西	八幡西生涯学習センター 視聴覚室（3階）	8月31日（火）
戸 畑	ウェルとばた 多目的ホール（2階）	8月30日（月）

◎ 意見・提案数 189件

(4) パブリックコメントの実施

計画素案に対する幅広い意見を聴取し、意見を反映するためにパブリックコメントを実施しました。

- ・ 意見募集期間：平成22年11月25日～12月24日
- ・ 意見募集の周知
 - ① 市政だよりへの掲載（平成22年11月15日号）
 - ② 北九州市ホームページへの掲載
 - ③ 保健福祉局総務課、総務市民局広聴課、区役所、市民センターなどでの素案の閲覧及び概要版の配布
- ・ 提出意見数 61件（38人・団体）

分 類 名	件数
計画全般にかかるもの	11
第1章 「北九州市の地域福祉」の策定にあたって	1
第2章 地域を取り巻く現状	6
第3章 これまでの取組みと今後の課題	4
第4章 「北九州市の地域福祉」の基本的な考え方	3
第5章 基本目標ごとの取組み	24
第5章全体に関わるもの	(1)
基本目標1 地域福祉意識の醸成と支え合いの関係づくり	(5)
基本目標2 地域の保健福祉活動への参画とネットワーク化の促進	(15)
基本目標3 必要なサービスを適切に提供するための仕組みづくり	(3)
第6章 「北九州市の地域福祉」の実現のために	3
その他	9

- ・ 計画への反映状況

項 目	件 数	割 合
1. 計画に掲載済み、または計画期間中に実施予定	35件	57.4%
2. 計画の修正あり	10件	16.4%
3. 計画の修正無し	4件	6.6%
4. その他	12件	19.7%
合 計	61件	100%

2 北九州市地域福祉計画策定懇話会構成員名簿

	氏 名	所 属 など
1	稲本 宏之	NHK北九州放送局 放送部長
2	井邑 勝	市民委員（公募）
3	香川 治美	市民委員（公募）
4	木下 憲定	北九州市自治会総連合会 副会長
5	久保 幸男	北九州商工会議所 事務局長
6	古賀 由美子	社団法人 北九州市障害福祉ボランティア協会 常務理事
7	古城 和子	九州女子大学 教授
8	小林 勤	北九州市民生委員児童委員協議会 前会長（平成22年11月まで会長）
9	杉原 好則	西南女学院大学 教授
10	竹内 康治	連合福岡北九州地域協議会 副議長
11	田代 久美枝	NPO法人おとなりさんネットワーク「えん」 代表
12	田中 裕	北九州市医師会 理事
13	中野 昌治	福岡県弁護士会北九州部会高齢者・障害者委員会 委員長
14	西滝 玲子	北九州市婦人会連絡協議会 副会長
15	東 美智子	市民委員（公募）
16	宮原 深海	北九州市社会福祉協議会 理事
17	○ 村上 吉博	北九州市医師会 副会長
18	◎ 山崎 克明	北九州市社会福祉ボランティア大学校 校長

（50音順、敬称略、平成23年2月現在、◎座長・○副座長）

3 北九州市地域福祉計画策定懇話会開催状況

	開催日	主な議事内容
第1回	平成22年6月4日	<ul style="list-style-type: none"> ・健康福祉北九州総合計画の進捗状況について ・「北九州市の地域福祉」の策定について ・地域福祉計画の方向性について
第2回	平成22年7月30日	<ul style="list-style-type: none"> ・「北九州市の地域福祉」(初案)について
第3回	平成22年10月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・「北九州市の地域福祉」(中間案)について
第4回	平成22年11月5日	<ul style="list-style-type: none"> ・「北九州市の地域福祉」(素案)について ・パブリックコメントの実施について
第5回	平成23年2月2日	<ul style="list-style-type: none"> ・パブリックコメントの結果について ・「北九州市の地域福祉」(最終案)について

(平成22年度)

「北九州市の地域福祉 2011～2020」

北九州市地域福祉計画

北九州市保健福祉局総務部総務課
〒803-8501 北九州市小倉北区域内1番1号
Tel : 093-582-2497 / Fax : 093-582-2095
e-mail : ho-soumu@city.kitakyushu.lg.jp
