

第1章 第3次浜松市地域福祉計画の策定にあたって

1. 地域福祉を取り巻く環境の変化

浜松市では、昭和61年から、子どもから高齢者、障がいのある人をはじめ、誰もが住みなれたまちや家庭で自分らしく安心して暮らしていける支え合いのある地域づくりを目指して、市民運動の一つとして「地域福祉をはぐくむ運動」をスタートしました。

その後、さらに地域福祉を推進するため、平成16年3月、「第1次浜松市地域福祉計画」を策定しました。そして、平成19年4月の政令指定都市への移行など、本市を取り巻く環境が大きく変化したことから、平成21年3月、第1次計画の基本理念を引き継ぎながら、地域福祉を取り巻く状況の変化に対応するための5カ年計画（平成21～25年度）として第2次計画を策定し、地域福祉の担い手となる人材育成や地区社会福祉協議会の設立支援など、地域福祉を推進するための基盤づくりに取り組んできました。

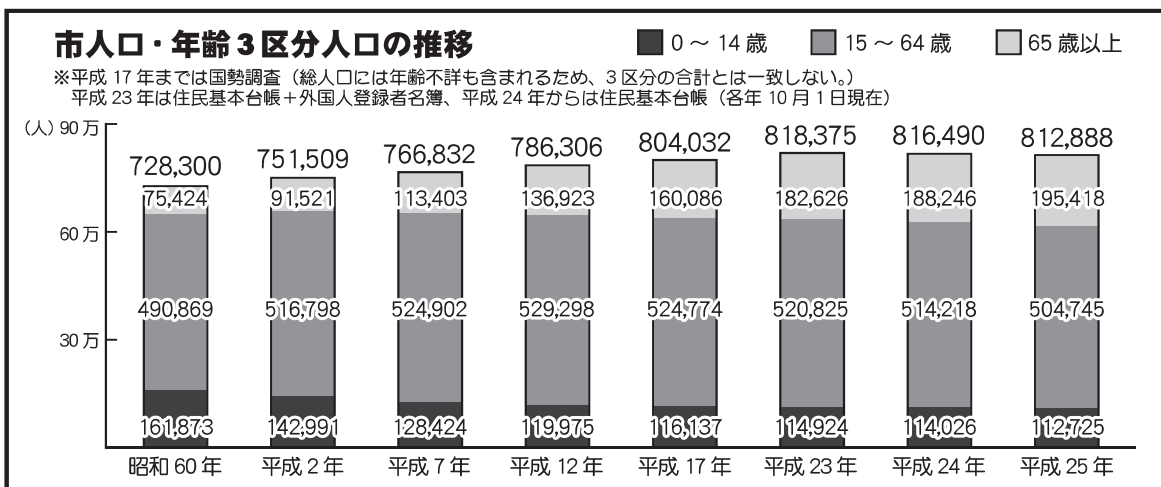
しかし、少子高齢化の一層の進展やニーズの複合化・多様化による地域課題の顕在化、雇用形態の多様化や長引く経済情勢の低迷による生活困窮者の増加など、地域福祉を取り巻く状況の変化はさらに進んでおり、地域福祉課題への対応の必要性がますます高まっています。

このような状況を踏まえ、第2次計画での取組みの成果を活かすとともに課題を検証しながら、地域福祉の新たな課題に的確に対応するための第3次計画を策定します。

❖ (1) 少子高齢・人口減少社会の到来による生活不安の拡大 ❖

少子高齢・人口減少社会の到来を迎え、家族構成や市民の生活形態などにも大きな変化がもたらされました。ひとり暮らしや高齢者のみの世帯が急増する一方で、地域福祉の担い手となる世代が減少しています。

誰もが地域で安心して暮らすことのできる社会を構築するためには、自助はもちろんのこと、共助、公助の3つが相互に補い合い人々の地域生活を支えるという視点から福祉施策の展開が求められています。また、成年後見制度^{*1}や日常生活自立支援事業などの権利擁護事業^{*2}や、災害発生時を想定した市民同士の支え合いによる災害時要援護者対策の充実も引き続き急務となっています。さらには、将来を担う子どもたちを安心して生み育てることのできる地域づくりにも取り組んでいく必要があります。



※1 成年後見制度：認知症、知的障がい、精神障がいなどの理由で判断能力が不十分なため、財産管理や契約等の法律行為における意思決定が困難な人について、後見人等が意思決定を代行したり支援して判断能力を補ったり、本人の権利を守る制度のこと。

※2 権利擁護事業：判断能力に不安が生じた人が自立した地域生活が送れるよう福祉サービスの利用援助を行うことで、その人の権利擁護に資することを目的としたもの。

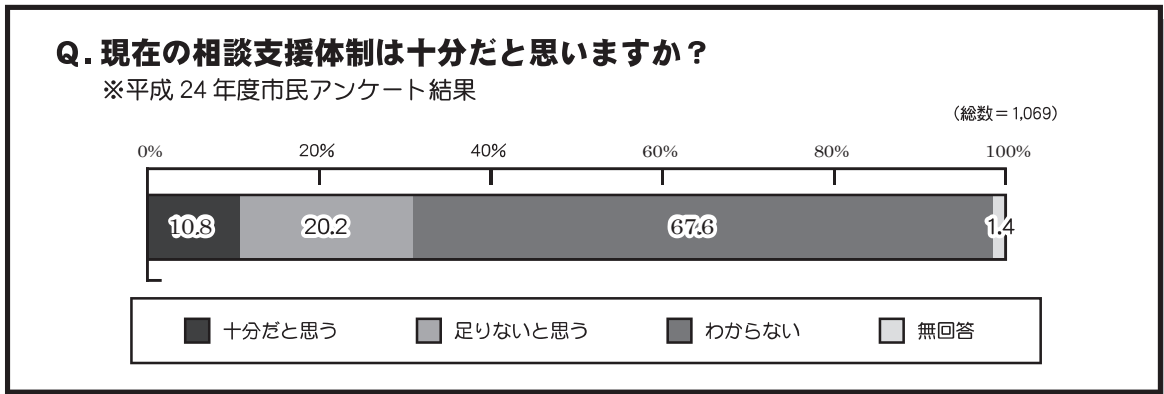
❖ (2) ニーズの複合化・多様化による地域課題の顕在化 ❖

介護保険制度や障害者総合支援制度^{※1}に見られるように、近年の福祉制度は施設から地域へと変化してきました。可能な限り住みなれた地域や自宅で生活できるような地域での生活を支える基盤を整備するということが福祉施策の基本的な方向となっており、市民一人ひとりが抱える福祉、医療、健康に対するニーズは、複合化・多様化しています。

これに伴い、公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題や、複合的な問題のある世帯に対して個別分野ごとの福祉サービスでは十分な対応ができないなど、新たな課題が顕在化してきています。また、市民にとって度重なる福祉制度の改正や制度の専門化が、相談や利用のしづらさにつながる恐れもあります。

地域包括支援センター^{※2}や障害者相談支援事業所などの整備も進めていますが、市民アンケート結果からは、現在の相談支援体制が「十分だと思う」という回答は約1割しかありませんでした。

不安や課題を抱えたとき、誰もが気軽に相談でき、必要な支援が必要とする人に行き届くシステムづくりが必要となっています。



❖ (3) 社会から孤立する市民の存在 ❖

近年、高齢化や核家族化の進行、地域とのつながりの希薄化などにより、悩みを打ち明けられず社会的に孤立する人や世帯が増え、孤立死や老々介護による事故、虐待などが大きな社会問題となっています。

このため、本市では、高齢者を見守り、支援する仕組みとして「はままつあんしんネットワーク^{※3}」づくりに取り組んでいます。さらに、地域における見守りネットワークの充実を図りながら、社会的なつながりを保つことで孤立を防ぐ対策を推進し、ふれあいのある地域づくりに取り組むことが求められています。

高齢者等異常発見時の対応状況調査結果
 ※浜松市民生委員児童委員協議会調べ

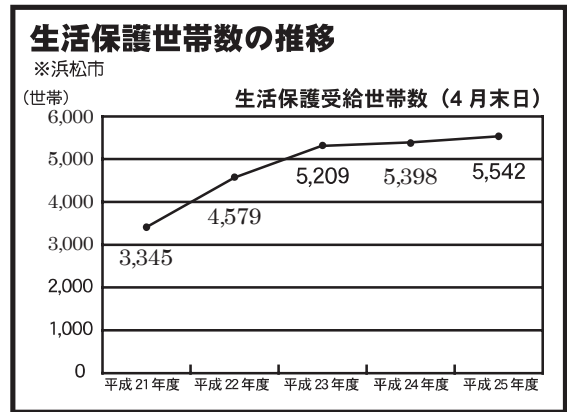
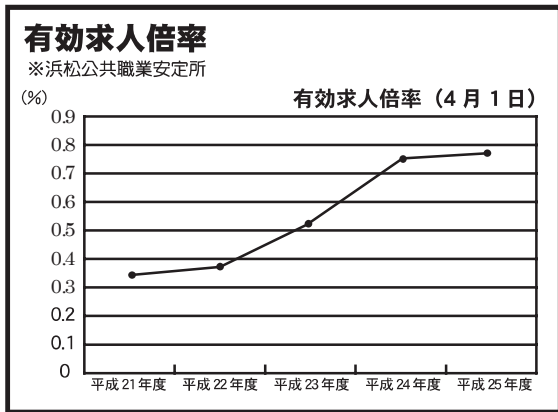
	死亡	生存 (病院への救急搬送等)	不明
平成24年度	40件	47件	1件

※1 障害者総合支援制度：地域社会における共生の実現に向けて、障害福祉サービスの充実等、障がいのある人の日常生活及び社会生活を総合的に支援する制度。障がいのある人の範囲に難病等を加えている。
 ※2 地域包括支援センター：高齢者が住みなれた地域で安心して生活できるよう介護・福祉・健康・医療など様々な面から支援を行う総合相談機関のこと。

❖ (4) 雇用不安の深刻化による生活困窮者の増加 ❖

経済のグローバル化の進展に伴う工場の海外進出と長引く経済不況は、失業者や若年者の非正規就労率の増加などの雇用不安を招いています。ものづくりのまちとして発展してきた本市においても、明るい兆しは見えるものの、依然として景気・雇用の低迷が続いています。

景気・雇用の低迷は、人々の就労を阻害する要因となり、結果として生活困窮者の増加につながります。そこで、就労支援や働く場の創出につながる対策が求められています。また、生活保護の受給者の増加に対しても、可能な限り自立するための仕組みや、就職困難者や生活困窮者・家族をしっかり支える体制づくりも急務となっています。



❖ (5) 市民の地域福祉活動の変化 ❖

市民主体の地域福祉活動を推進するため、地区社会福祉協議会の設立支援を行った結果、市内58地区中54地区に設立され、その活動拠点としての地域ボランティアコーナー※4の設置も徐々に進んでいます。一方で、地区社会福祉協議会の活動の担い手の確保が困難、活動が地域全体からの評価につながらないなどの理由で、活動の縮小・停滞を招いている例もあります。

また、既存の地域住民組織活動とは別に、同じ課題や関心を持つ市民同士による、支援を必要とする人への支援活動も盛んになっており、ボランティア団体やNPO法人の登録数が増えています。

地域での福祉活動を活発化するためには、そうした活動主体同士のつながりを強化していくことが必要となっています。

地域ボランティアコーナー開設数
※浜松市 (累計) (箇所)

	H 21	H 22	H 23	H 24
実績	29	32	33	34

NPO法人数
※浜松市 (累計) (団体)

	H 21	H 22	H 23	H 24
実績	153	170	195	214

※3 はままつあんしんネットワーク：ひとり暮らし高齢者や高齢者世帯などの社会的孤立を防ぐため、民生委員や地域包括支援センターを核として、高齢者福祉サービス事業者や近隣住民、新聞配達等の訪問事業者など地域全体で高齢者を見守り、支援していく仕組み。

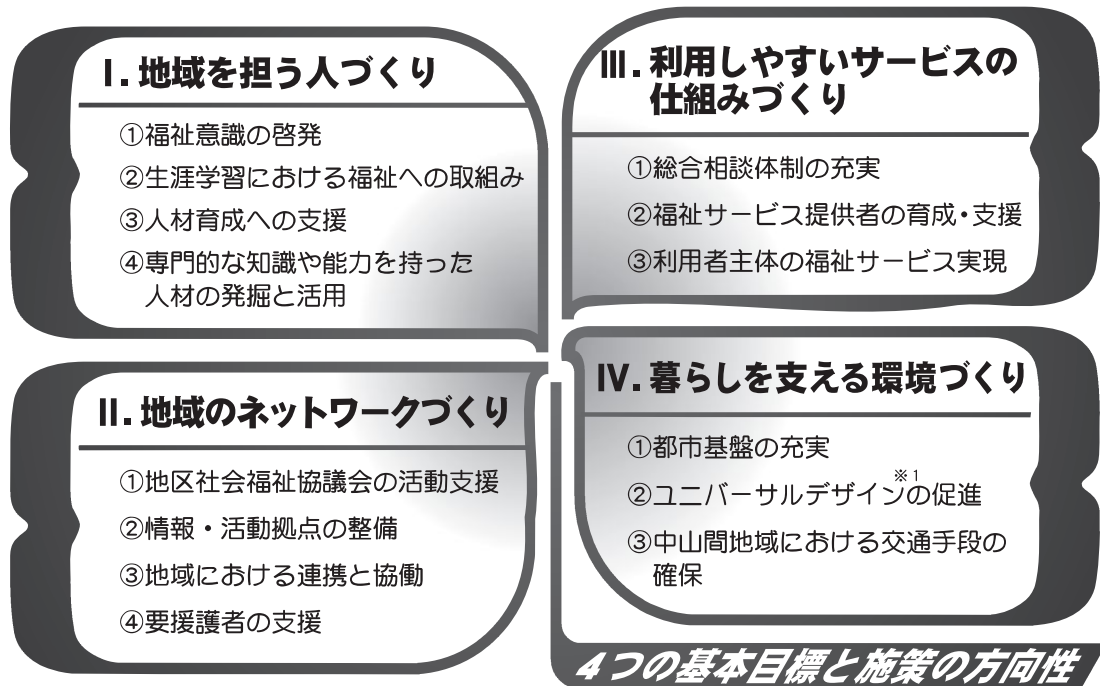
※4 地域ボランティアコーナー：地域住民が主体となり運営する、協働センターなどの公共施設等に設置されているボランティア活動の情報拠点。現在、浜松市には36箇所が設置されている。

2. 第2次地域福祉計画の検証と課題

❖ (1) 第2次地域福祉計画のねらい ❖

第2次計画では、地域福祉に関わる市民や様々な地域団体などが力を合わせ、ともに生き、ともに支え、ともに助け合う関係を築き、子どもから高齢者まで年齢や障がいの有無などに関わりなく、住みなれた地域で安心・安全に生きがいを持って暮らせる豊かな福祉社会の実現を目指しました。

そうした社会を実現するために、「共生・共助でつくる豊かな福祉社会の実現」を基本理念に掲げ、次の4つを基本目標と定め事業を展開しました。



❖ (2) 取組みの成果と課題 ❖

① 地域を担う人づくり

【成 果】

- 各種講座や講演会、障がいや人権問題に関する理解促進、男女共同参画^{※2}の意識づくりを積極的に展開し、市民の福祉意識の啓発・向上が図られました。
- 小中学校の社会科の授業や総合学習の時間などを利用した福祉教育・福祉体験学習を通じ、小さな頃から福祉への関心・理解を深めることができました。
- ボランティア養成講座の開催により地域福祉を担う人材の育成を行いました。また、地域ボランティアコーナーの設置を進め、各地域のボランティア団体の交流や情報の拠点を整備するなど、ボランティア団体の育成や活動支援を進めました。

※1 ユニバーサルデザイン：年齢、性別、身体能力、国籍等人々が持つ様々な特性や違いを超え、すべての人に配慮して心豊かな暮らしづくりを行っていくという考え方。

※2 男女共同参画：男女が、社会の対等な構成員として、社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を受けることができ、ともに責任を担うこと。

【課題】

地域福祉の担い手となる人材育成を推進してきましたが、市民アンケート結果からは、市民のボランティア活動への参加意識は10年前と比較し徐々に高くなってきているものの、約4割近い人が「参加するつもりはない」と答えています。

また、住民懇談会や福祉関係団体との意見交換会では、

- ・福祉について、地域住民の意識向上が必要である
- ・地域活動への参加者が固定化している
- ・男性の地域活動への参加が少ない
- ・地域活動やボランティア活動に気軽に参加できる仕組みづくりが必要である
- ・障がいのある人の情報を地域で把握しにくい。地域福祉を進める上で分かりやすい情報提供が必要である

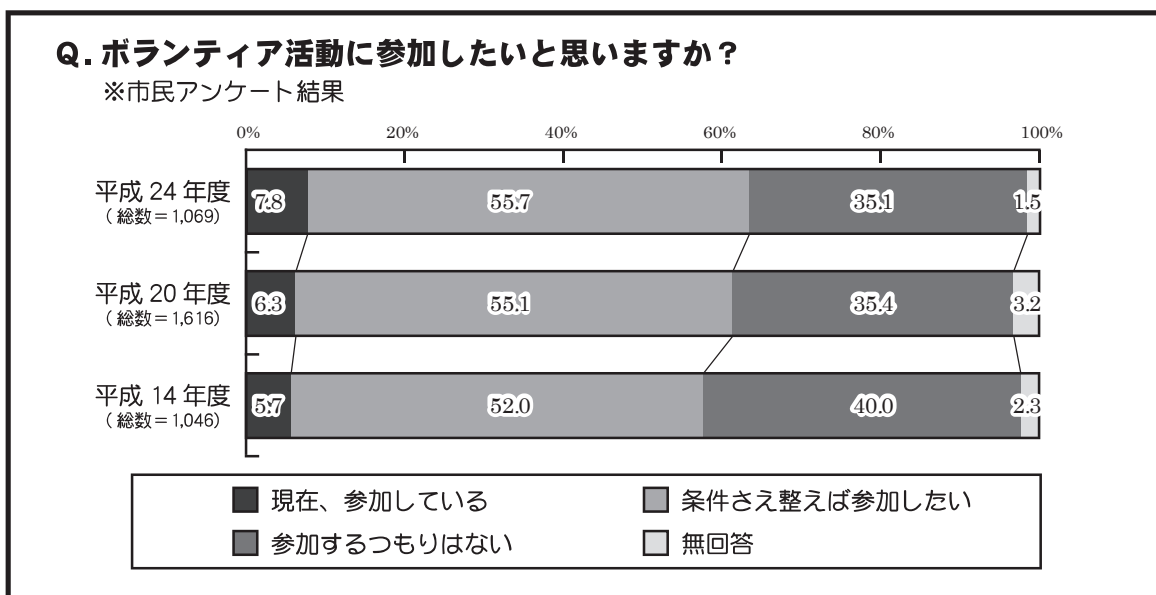
といった意見が出されるなど、目的が十分に達成されたとは言い難い状況と考えられます。

【第3次計画に向けた取組み方針】

こうしたことから、第3次計画では、

- ◆住民懇談会やワークショップなどを通じた地域の課題を地域で解決するという住民の意識づくり
- ◆気軽に参加できるボランティア活動の促進に向けた新たな取組み
- ◆企業や福祉サービス事業所の力を地域福祉に活かすことによる新たな担い手の確保

といった視点を施策に取り込んでいく必要があります。



② 地域のネットワークづくり

【成果】

- 地域福祉活動の推進母体として、地区社会福祉協議会の設立支援を積極的に展開し、市内58地区中54地区で設立されました。また、地区社会福祉協議会同士の情報交換や課題共有の場となるネットワークとして、区連絡会を市内6区で組織しました。
- 地域ボランティアコーナーを市内36箇所に開設し、各地域で活動するボランティア団体の交流や情報発信の拠点となっています。
- 地域住民や事業者、関係団体が高齢者の見守りを行う「はままつあんしんネットワーク」を構築し、安心・安全な地域づくりを進めました。
- 災害時要援護者避難支援計画に基づき、災害時要援護者リストの作成や個人台帳の整備を進めたほか、福祉避難所の指定、在宅要介護者安否確認事業者の指定を行うなど、災害時に備えた要援護者対策に取り組みました。
- 子育て支援ひろばや地域子育て推進事業により、子育てを地域で支えていくための事業を推進しました。また、子育て情報センター管理運営事業により、子育て支援の相互援助活動や子育てにかかる情報拠点として、子育て中の保護者に対する啓発支援、情報提供を行うことができました。

【課題】

地区社会福祉協議会、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、ボランティア団体など、地域福祉を担う組織やネットワークは、それぞれの組織間の連携が必ずしも図られておらず、「制度の狭間^{※1}」にある人への支援が行き届かない事例も生じています。

また、市民アンケート結果には、地域福祉の推進母体となる地区社会福祉協議会の認知度やその設立による地域での支え合いの進展具合、活動への参加意向については、理解が進んでいないことが示される結果となっており、活動の活性化支援策が必要となっています。

住民懇談会や福祉関係団体との意見交換会では、

- ・地区社会福祉協議会の運営、事業に関する指導、助言の強化が必要である
- ・地区社会福祉協議会の活動経費を充実してほしい
- ・地区社会福祉協議会や地区内の団体との連携に向けたコーディネート機能を充実してほしい
- ・東日本大震災を教訓に、災害時に備えた要援護者支援策の再構築が必要である

といった意見が出されており、構築された組織の能力を最大限に発揮させるためのネットワークづくりを積極的に推進していくことが求められています。

※1 制度の狭間：社会環境の多様化から、既存の行政や民間の行う福祉制度では対応が困難となっている福祉問題のこと。詳しくは43ページを参照。

【第3次計画に向けた取組み方針】

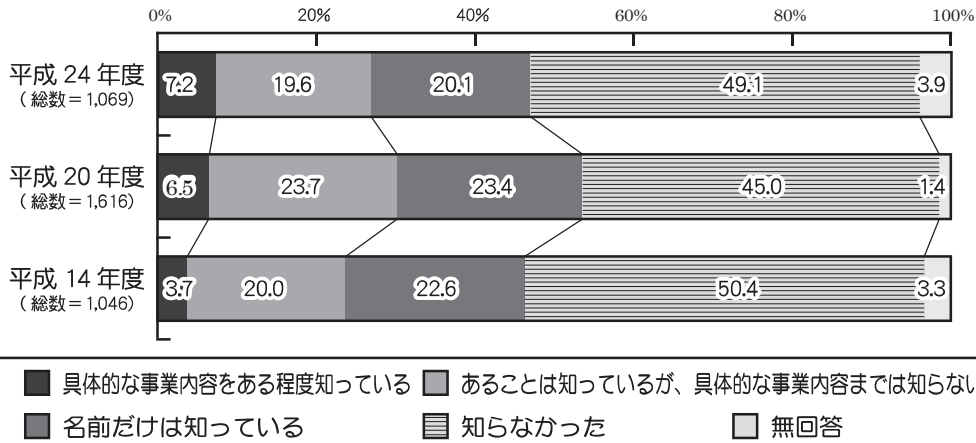
こうしたことから、第3次計画では、

- ◆地域福祉コーディネーターの配置による組織間の連携強化
- ◆地区社会福祉協議会活動の活性化支援策の構築
- ◆災害時に備えた要援護者支援のあり方

といった視点を施策に取り込んでいく必要があります。

Q. 地区社会福祉協議会を知っていますか？

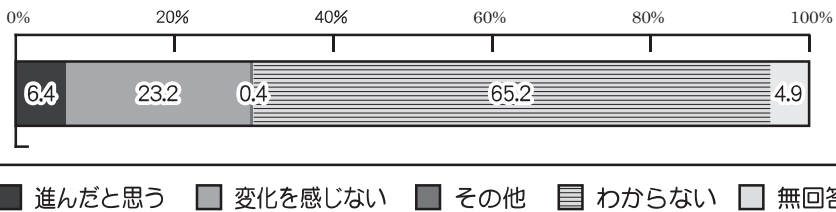
※市民アンケート結果



Q. 地区社会福祉協議会の設立により、地域での支え合いが進みましたか？

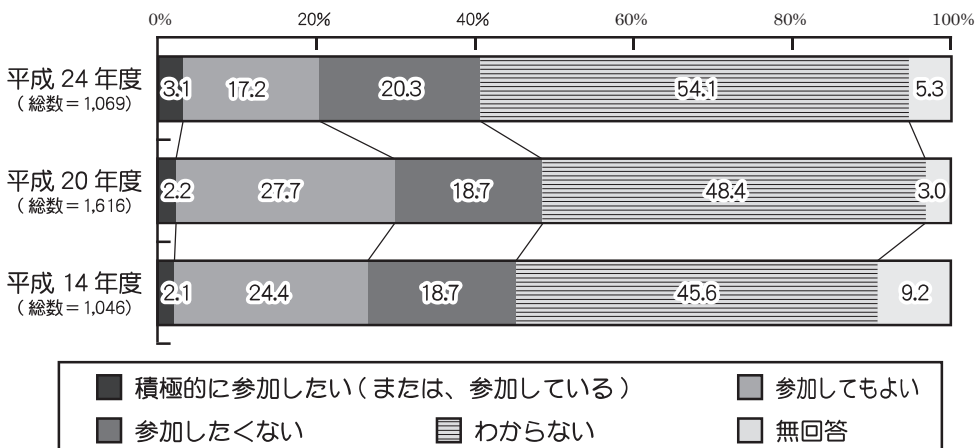
※平成 24 年度市民アンケート結果

(総数 = 1,069)



Q. 地区社会福祉協議会の活動に参加したいですか？

※市民アンケート結果



③ 利用しやすいサービスの仕組みづくり

【成果】

- 地域包括支援センターの開始から7年が経過し、相談件数も年々増加するなど、高齢者福祉の身近な総合相談窓口として定着してきました。また、高齢者への相談支援体制を拡充するため、平成25年度までに当初の17箇所から21箇所に増設しました。
- 各区に障害者自立支援連絡会^{※1}を設置し、障害者相談支援事業所をはじめとする関係機関との連携強化を図ることができました。
- 認知症介護実践者等養成支援、介護相談員の派遣、制度改正等の情報提供や介護サービス事業者連絡協議会・介護支援専門員連絡協議会の開催などにより、介護保険サービスの質の向上を図ることができました。
- 日常生活自立支援事業の専門員を増員するなど、利用者主体の福祉サービスを進めることができました。

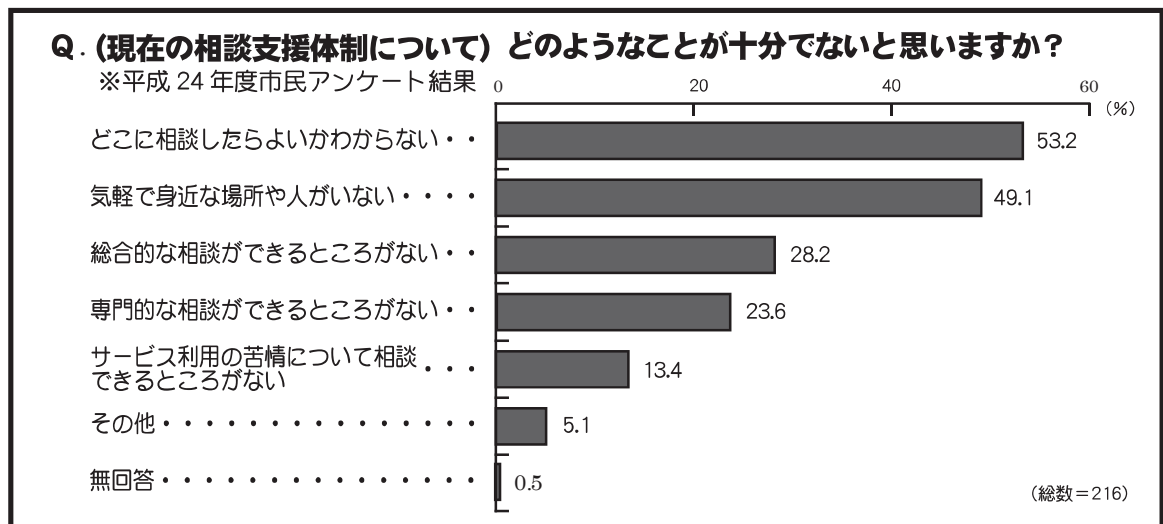
【課題】

制度に基づいた福祉サービスの提供や福祉サービスの質の向上を図ることができたものの、市民アンケートでは、現在の相談支援体制について十分だと思おうと回答した人は約1割という結果でした。また、現在の相談支援体制についてどのようなことが十分でないかという質問に対しては、どこに相談すればよいかわからない、気軽に身近な相談先がないと考えている人が多いという結果も出ています。

また、住民懇談会や福祉関係団体との意見交換会では、

- ・介護保険制度は充実しているが、介護認定される前の虚弱な高齢者の支援策が必要である
- ・複数の生活課題を抱える人の場合、問題が深刻化しやすく、早期発見が求められるため、関係機関の連携体制を強化する必要がある
- ・制度の狭間に陥り必要な支援を受けられない人がいる

といった意見が出されており、これまで取り組んできたサービスをより使いやすいシステムにしていくことが求められています。



※1 障害者自立支援連絡会：障がいのある人の地域生活を支援するため、関係機関等が連携を図り、課題の整理や解決に向けた協議などを行う場。浜松市では、各行政区ごとに設置している。

【第3次計画に向けた取組み方針】

こうしたことから、第3次計画では、

- ◆支援を必要とする人を確実に福祉サービスへとつなげる体制の構築
- ◆現行の制度では対応が難しい課題に対し関係機関による横断的な組織で課題解決を図る体制の構築

といった視点を含め施策を検討するものとします。

④暮らしを支える環境づくり

【成果】

- 心のユニバーサルデザイン（思いやりの心）^{※2}を推進するため、ユニバーサルデザイン市民リーダー養成講座を開催し、ユニバーサルデザイン啓発活動に取り組む人材の育成を図り、地域での主体的な活動を促進しました。
- 公共施設や民間施設などにおいて、ユニバーサルデザイン化を推進し、誰もが使いやすい施設づくりを進めました。
- 公共交通空白地域において地域バスを運行することで、地域住民の移動手段を確保することができました。

この他にも、生活道路（通学路等）における歩行者優先の交通安全対策や年代に即した交通安全教室の開催など、暮らしを支える環境づくりの推進に努めました。

【課題】

住民懇談会や福祉関係団体との意見交換会では、

- ・高齢者の外出支援のためにも公共交通機関の整備が必要である
- ・高齢社会になるとシニアカーの利用も今後増えてくると思われるため、生活道路においても歩道をしっかりと確保すべきである
- ・高齢者や障がいのある人の移動支援サービスへの需要は今後ますます高まると思われるため、行政、市社会福祉協議会^{※3}、民間事業者、NPO法人などの機関や団体が協力して取り組む体制が必要である

といった意見が出されています。

【第3次計画に向けた取組み方針】

こうしたことから、第3次計画では、引き続き

- ◆ハード・ソフト両面にわたるユニバーサルデザインの推進
- ◆公共交通機関の整備を含めた高齢者や障がいのある人の外出支援

といった視点から施策を検討するものとします。

※2 心のユニバーサルデザイン（思いやりの心）：誰もが心豊かな暮らしをするために、道路や建物などのハード面にユニバーサルデザインを取り入れるだけでなく、一人ひとりが思いやりの心を持って、きめ細かな対応や心づかいをできるようにすること。

※3 市社会福祉協議会：地域福祉を推進する民間団体。住民やボランティア、市民団体の方々など市域の公私福祉関係者とともに、小地域福祉活動、ボランティア活動、介護保険事業、障害者自立支援法に関する事業などを行っている。

3. 第3次地域福祉計画の考え方

❖ (1) 計画の意義

「第3次浜松市地域福祉計画」は、次のような意義を有する計画です。

- すべての市民が住みなれた地域で安心して暮らせる社会づくりを推進するための実行計画です。市民と行政が地域福祉の基本理念と今後5年間で目指すべき方向を共有し、地域福祉をめぐる諸課題に的確に対応するために、いかに協働し、何をすべきかを示す計画です。
- 「基本的な福祉ニーズは公的な福祉サービスで対応する」という原則を踏まえつつ、多様な生活課題に対し地域住民が主体的に関わり、ともに支え合う仕組みをつくります。地域住民同士の助け合いの活動を進めるため、行政が取り組むべき環境整備について必要な施策を打ち出し、進捗管理を行いながら計画的に地域福祉を進めていきます。
- 地域福祉を総合的・体系的に推進することを目的とした計画です。理念や主要となる施策については、市民、事業者、行政の協働と参画を求め、ともに築く地域福祉の推進を図ります。

❖ (2) 計画の位置づけ

① 地域福祉を推進する上での基本的な方向性を示す計画

この計画は、社会福祉法（第107条）に基づく市町村地域福祉計画であり、浜松市総合計画を上位計画とし、本市が推進する地域福祉の方向性及び具体的な取組みを示す計画です。

② 健康・福祉分野の個別計画との関係

本市における健康・福祉施策については、「浜松市高齢者保健福祉計画」、「浜松市介護保険事業計画」、「浜松市障がい者計画」、「浜松市障がい福祉計画」、「浜松市次世代育成支援（後期）行動計画」、「健康はままつ21」といった分野ごとの個別計画に基づき推進しています。このため、第3次計画では、それらの計画に関する地域福祉の視点や理念、方針、推進方向などを示し、地域福祉における展開を総合的に推進する役割を担っています。

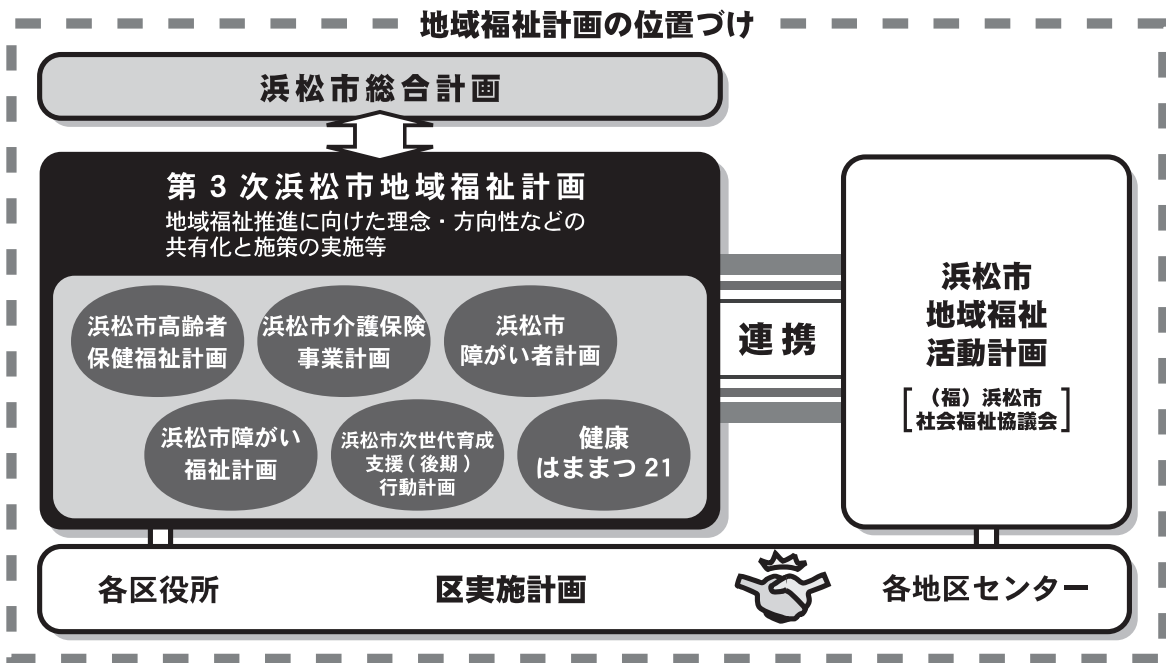
また、関連する男女共同参画計画、ユニバーサルデザイン計画などとも連携します。

③ 地域福祉活動計画との関係

(福) 浜松市社会福祉協議会は、地域福祉推進の中心的な担い手であり、市民や民間団体との参画と協働を進める活動計画である「浜松市地域福祉活動計画」を策定しています。

このため、第3次計画は、(福) 浜松市社会福祉協議会の地域福祉活動計画とは車の両輪の関係にあるものであり、相互に連携しながら地域福祉を推進する役割を担っています。

また、地域福祉活動計画における「区実施計画」は、各区役所と(福) 浜松市社会福祉協議会の各地区センターが連携・協働し策定することにより、区計画を含んだ地域の特性を活かした実効性の高いアクションプランと位置づけられるものです。

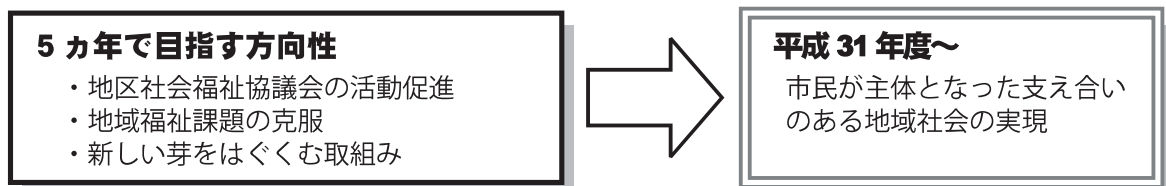


❖ (3) 計画の期間 ❖

計画の期間は、平成26年度から平成30年度までの5年間とし、計画の進捗状況や社会情勢の変化等に的確に対応するため柔軟に見直しを行うものとしします。

◆ 計画期間・・・平成26～30年度

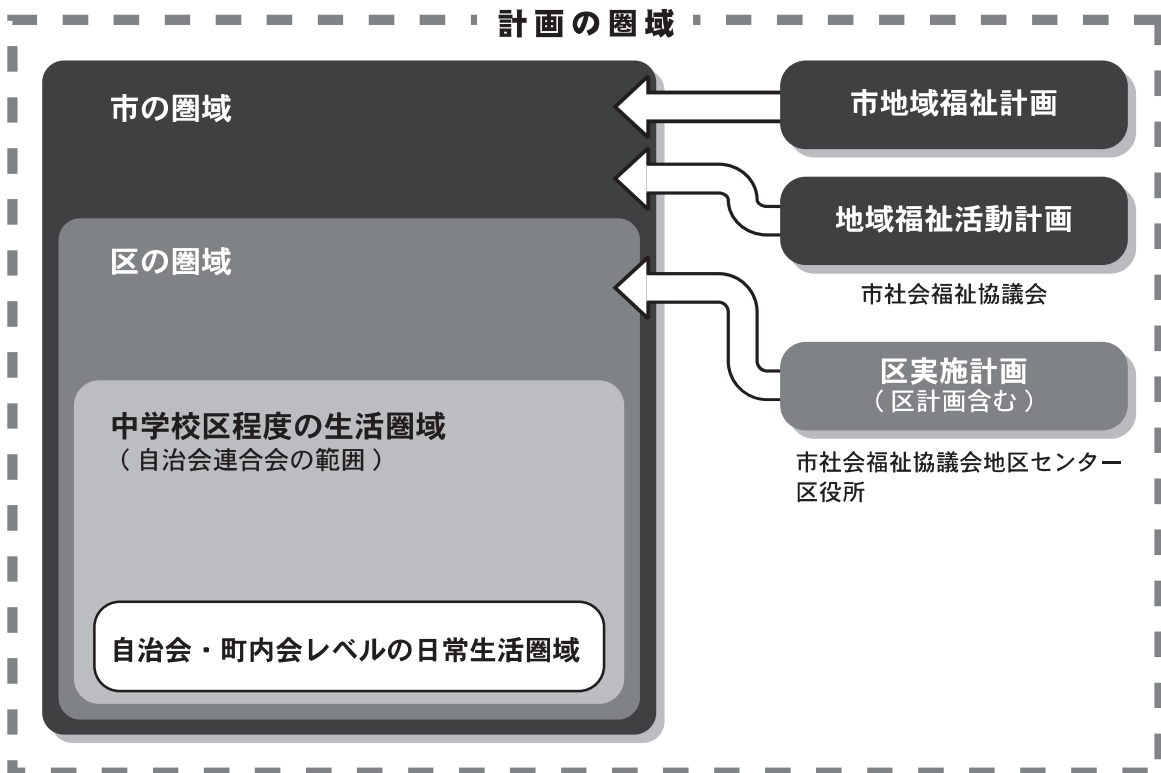
※これからの5年間で、地域福祉を推進する上で最も重要な時期と位置づけ、中長期的な視点にたった施策と、早期に解決が必要な施策を両立させていくものとしします。そのため、第2次計画の成果と課題を検証する中で、課題の克服に取り組むとともに、地域福祉の推進に向けた新しい芽をはぐくむ取組みも展開し、市民が安心して暮らせる地域社会、そして市民自らが参画して築き上げる社会を目指すものとしします。



❖ (4) 計画の圏域 ❖

本計画は、市域全体を圏域とした地域福祉を進めるための計画となっています。地域福祉には住民主体の地域に根ざした活動が不可欠となりますので、「市の圏域」に加えて、より小さな生活圏域である「区の範囲」、さらに生活に密着した小地域である「中学校区程度の範囲」を基本的な圏域として、地域の実情に応じた適切な圏域を設定しながら、それぞれの圏域に適した取組みを重層的に展開していく必要があります。

区の圏域に対応する計画は、(福)浜松市社会福祉協議会の地域福祉活動計画における「区実施計画」と一体的に策定し、各区の地域特性を反映したより具体的な取組みを推進するものとします。



❖ (5) 住民と行政の協働

地域福祉の推進は、住民と行政、そして福祉活動の様々な担い手の協働によって取り組まれるものです。

支援を必要とする人が地域で生活するには、その人自身の自立や社会参加への意欲も大切です。支援が必要となっても地域で暮らすことができるよう、近所づきあいを大切にしたり地域活動に参加したりするなど、普段から関係を築いていくことも「自助」の一つといえます。

また、公的な福祉サービスでは担えない「生活課題」に対しては、住民が主体となって自発的な地域活動により対応し、支援を必要とする人の地域生活を支えるという「共助」も必要です。

そして、行政には、公的な福祉サービスの提供に加え、そうした「自助」や「共助」を進めるために必要な支援を行うという「公助」の役割があります。

このように、地域福祉の推進には「自助」はもちろんのこと、「共助」、「公助」の3本の矢が一つとなって進んでいくことが必要です。

