

第1章 計画策定の趣旨

1 計画策定の背景

(1) 社会動向

本格的な人口減少、少子超高齢社会

わが国の総人口は、平成16(2004)年に1億2,783万人のピークを迎えました。将来人口は、平成37(2025)年には1億2,065万人で、平成57(2045)年には1億221万人になると推計されており、本格的な人口減少時代が到来すると予想されています。

現状では、平成24(2012)年10月1日の高齢化率は24.1%であり、約5人に1人が高齢者となっています。将来推計では、平成37(2025)年には30.3%、30年後の平成57(2045)年には37.7%になると推計されています^{注1)}。

一方で、少子化も進行しており、わが国の合計特殊出生率^{注2)}は、平成17(2005)年に1.26と過去最低となり、その後、平成23(2011)年には1.39に上昇したものの、依然として低い水準に留まっています。

注1) 日本の将来推計人口、国立社会保障・人口問題研究所(平成24年中位推計)による。

注2) 人口統計上の指標で、一人の女性が一生の間に産む子どもの平均数を示す。

法制度の整備

公的な福祉サービスは、高齢者福祉施策、身体障害者や知的障害者福祉施策など、分野ごとに整備されてきました。平成12(2000)年以降、介護保険法に基づく介護サービスや障害者自立支援法に基づく障害者福祉サービスなどの分野は充実してきました。

また、児童分野では少子化対策として、平成24年度から「子ども・子育て関連3法」に基づく「子ども・子育て支援新制度」が始まりました。

さらに、生活困窮者自立支援法や障害者差別解消法が策定されるなど、新たな課題解決に向けた法整備が進んでいます。

自助・互助・共助・公助の役割分担

少子高齢化に伴う高齢者夫婦や、ひとり暮らし高齢者世帯の増加、社会保障費の拡大と厳しい財政状況を背景として、国では共助の役割を拡大する新しい考え方として「自助・互助・共助・公助」を示しています。新しい概念である“互助”を導入するにあたり、それに伴う“共助”の見直しについて、認識を共有する必要があります。

自助・互助・共助・公助の主体が役割分担して、地域全体で福祉活動を支え、「誰もが安心して住み続けることができる地域づくり」をめざすことが求められています。

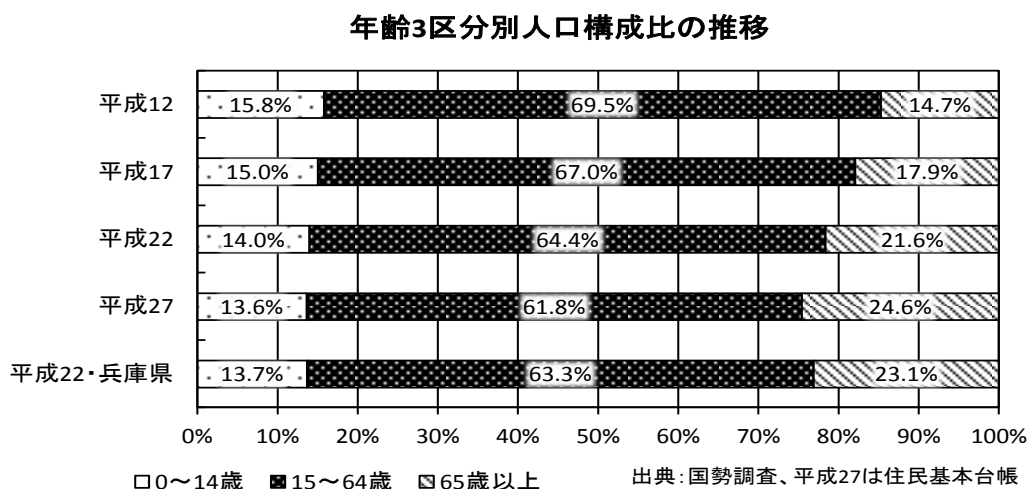
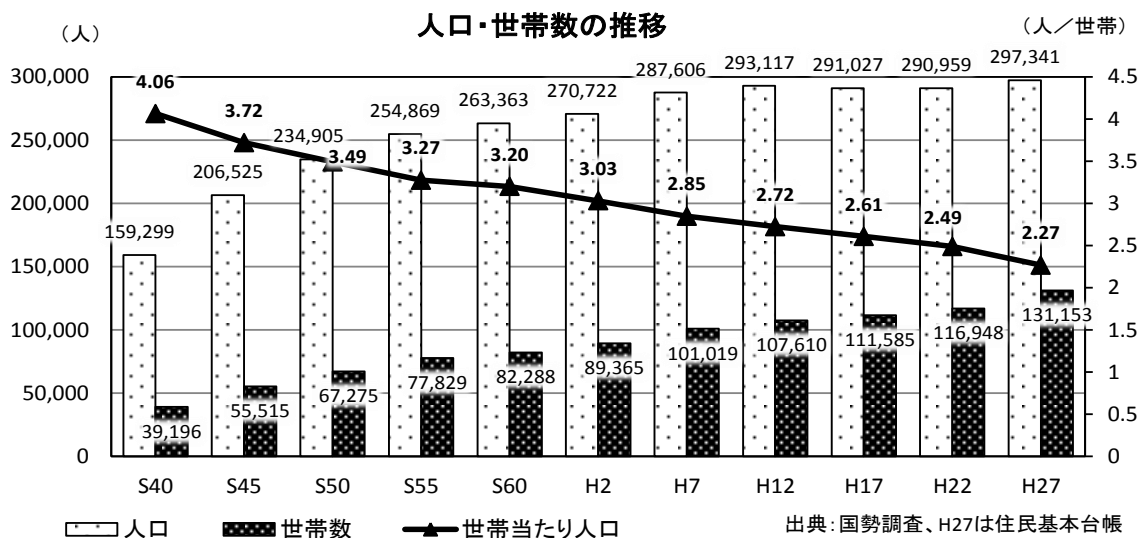
社会福祉法による地域福祉計画の位置づけ

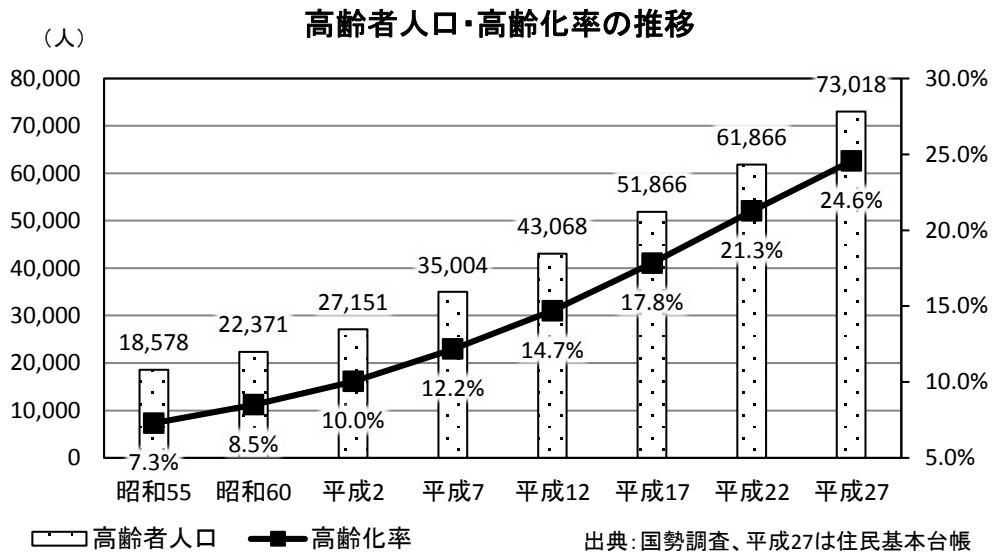
平成12(2000)年に改正された社会福祉法(昭和26年法律第45号)において、地域福祉の推進が基本理念の一つとして掲げられました。同法第107条においては、市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項(①サービス利用の推進策、②事業の発達策、③住民参加の促進策)が規定され、また、第109条においては、地域福祉を推進する団体として市町村社会福祉協議会が位置付けられました。

(2) 明石市の動向

少子高齢化の進行

明石市の総人口は、平成27(2015)年4月現在、297,361人であり、平成27年は平成26年より人口増加となっています。





平成 27 年 4 月現在、65 歳以上の高齢者人口は 73,018 人、総人口に占める割合（高齢化率）は、24.6%となっています。高齢化率は全国平均（26.8%）や兵庫県の割合（26.3%）よりは低い状態で推移しています^注が、毎年増加を続けており、本市においても今後は、少子高齢化がより一層進展していくことが予想されます。

平成 25（2013）年と平成 35（2023）年の比較では、0 歳から 14 歳までの年少人口は、13.3%から 11.1%に、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口は、63.3%から 61.5%に減少します。一方、65 歳以上の老年人口は、23.3%から 27.4%に増加するものと推計されています。

注) 全国及び兵庫県の高齢化率はともに平成 27 年のものです。全国は推計値。

世帯の特徴

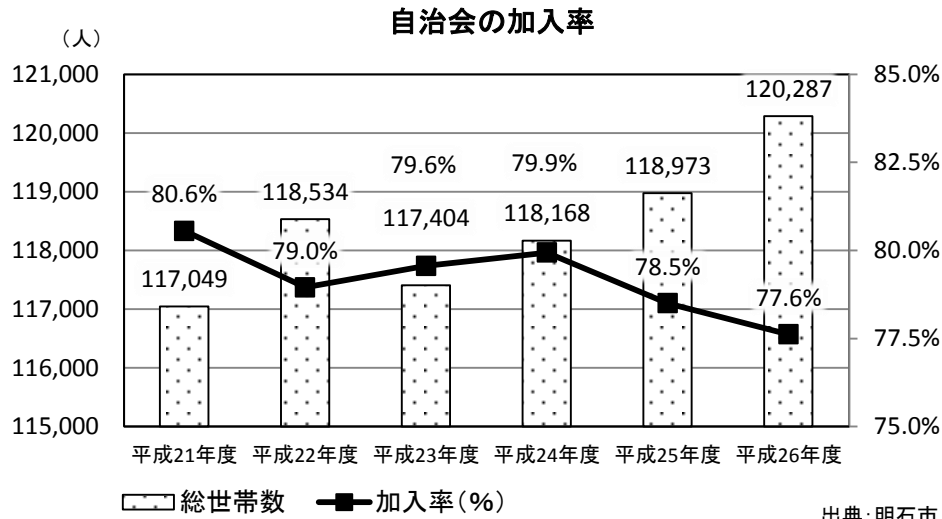
本市における一世帯あたりの平均人数は、平成 27（2015）年 4 月現在、約 2.27 人であり、世帯規模の縮小傾向が続いています。

また、本市の公的台帳に登録のある「ひとり暮らし高齢者数」は、7,915 人となっています。平成 26 年 3 月末現在、「身体障害者手帳所持者」は、12,019 人で、「療育手帳所持者」は、2,306 人、「精神障害者保健福祉手帳所持者」は、2,156 人となっており、それぞれ増加傾向にあります。

世帯規模の縮小化と共に、ひとり暮らし高齢者や高齢者のみの世帯をはじめ障害者世帯が増加しており、世帯の特徴を踏まえた、さらなる支援が求められています。

コミュニティの希薄化

明石市の自治会・町内会加入率は、平成 26 (2014) 年で 77.6% となっています。しかし、コミュニティの組織力には地域差があり、加入率が住民の半数程度となっている自治会・町内会もあります。また今後、高齢化の進行と併せコミュニティの希薄化が進み、人のつながりを基にして支え合う、地域の力が弱くなっていくことが予想されます。



多様なニーズへの対応

本市においても、高齢者福祉、障害者福祉、子育て支援といった分野別個別計画を策定し、連携を図りながら施策を推進しています。

公助としての法制度は、分野別に対象者を定めたサービスの提供が行われていることから、直接的に対象者に該当しない場合など制度の隙間にあるニーズへの対応が遅れる傾向があります。例えば、災害時の要援護者支援、虐待や孤立死の防止、高齢者に対する詐欺的商法防止、通院や買い物の移動支援など、現行サービスにおける隙間の問題が発生しており、地域ぐるみの対応が求められています。

住民が主役の活動

本格的な少子高齢社会を迎えて、ひとり暮らし高齢者世帯、高齢者のみの世帯が増加することを考えると、自助の力だけでは限界があります。

よって、市や市社会福祉協議会（以下「市社協」という。）には、住民が主役の支え合いの活動を計画的に支援することが求められています。

このような社会動向に対応して、本市においても平成 18 年 6 月に第 1 次の地域福祉計画を策定し、平成 23 年 3 月には、第 2 次計画を策定しました。

(3) 計画の目的

「誰もが住み慣れた地域で安心して住み続けることができる地域づくり」を目指して

地域福祉計画は、地域住民をはじめ、自治会・町内会や民生児童委員協議会、ボランティア団体などの地域組織、そして行政、社会福祉協議会、事業所等が一体となって、「誰もが住み慣れた地域で安心して住み続けることができる地域づくり」をめざしていく計画です。

地域福祉活動の担い手確保への対応

支援を必要とする人々を支える地域福祉活動の担い手、活動後継者の不足は、第2次地域福祉計画からの継続的な課題となっています。市や市社協はそれぞれの計画に基づき互いに連携し、これら担い手の活動を引き続き支援します。また、関係機関、関係団体との協働によって、新たな担い手確保に向けた取り組みを実施し、地域福祉活動の充実を図ります。

2 計画の担い手と役割

地域福祉活動の担い手の役割分担や連携が求められています

支援の必要な人を、地域で支えていくためには、地域福祉活動の担い手同士が役割を分担、連携して地域福祉活動を推進していく必要があります。

例えば、ひとり暮らし高齢者の日常的な安否確認や災害時の支援としては、隣近所の住民や自治会・町内会、民生委員児童委員、地区社会福祉協議会（以下「地区社協」という）等が中心的な役割を担い、市と市社協がその活動を支えるなどの役割分担や連携が考えられます。

行政による環境整備、市社協による活動支援が求められています

行政には地域福祉計画に基づき、住民、地域組織、福祉事業者が活動するための環境整備や、地域の福祉サービスの基盤整備を図る役割・責務があります。

また、市社協には、法的に位置付けられた地域福祉を推進する団体として、地域福祉活動計画に基づく福祉サービスの提供などとともに、住民や地域組織への活動支援が求められています。

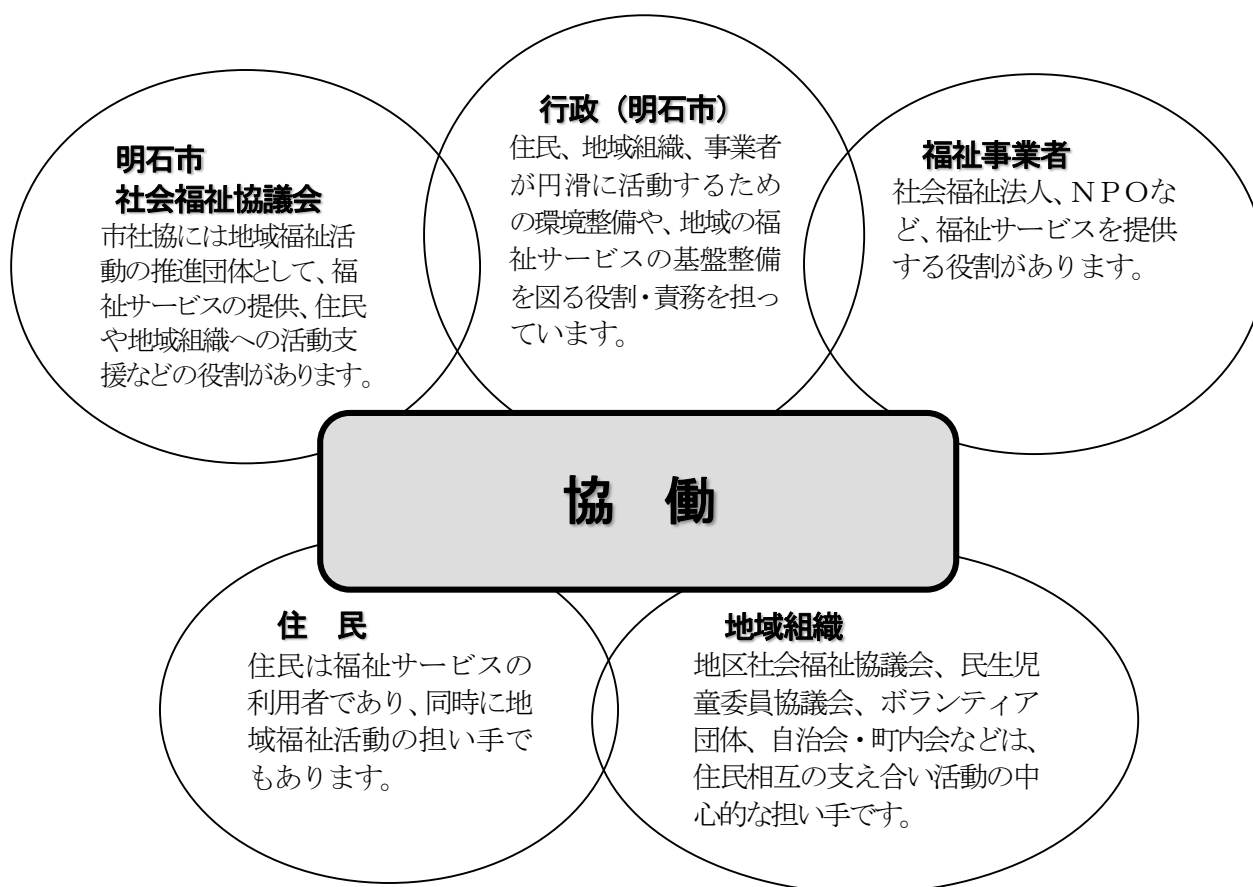


図 地域福祉活動の担い手と役割

3 第2次地域福祉計画の振り返り

住民主体の中心組織づくり・担い手養成策と、テーマ別課題対応策

- 明石市第2次地域福祉計画は「誰もが安心して住み続けることができる地域づくり」を基本理念として、それぞれの地域がその特色を活かした方法で取り組むことを支援するものです。5つの施策と22の重点事業で構成されています。
- 施策の第1に住民主体を掲げており、地区社協を住民主体の中心組織に位置づけて、その活動を計画的に支援しています。住民主体を支えるために、第2に担い手養成策に取り組んでいます。第3は、緊急災害時支援、見守りと生活支援、孤立防止等のテーマ別課題対応策です。第4は、課題を地域ぐるみで解決していくための連携策です。第5に、担い手が参加して行う計画の進行管理となっています。

基本理念

それぞれの地域がそこにしかない人材を活かした方法で
「誰もが安心して住み続けることができる地域づくり」に取り組もう

5つの重点施策

- ① 住民主体の中心組織づくりとその活動支援します
- ② 市社協と連携して地域福祉の担い手の養成します
- ③ 人のつながりに支えられた地域の安全・安心を高めていきます
- ④ 利用者本位の視点で地域ぐるみのケア体制づくりを図ります
- ⑤ 担い手の参加によって計画の進行管理を行います

(1) 住民主体の中心組織づくりと活動支援

市民会議の取り組みが中心組織づくりに寄与

- 計画の大きな特徴として、市民会議を中心として第1次計画（平成18（2006）年度）を策定し、そのメンバーが計画の実践を担ってきました。この間、住民主体の中心組織づくりが形になってきました。旧市民会議は、地区社協やまちづくり組織、在宅サービスゾーン協議会の部会となって、地域福祉活動の中心組織として活動を継続しています。
- 市民会議の直接的な支援については、地区社協等への移行が進んだことから、第2次計画期間内に終了しました。

(2) 市社協と連携した担い手養成

担い手の裾野を広げる取り組みの拡大

- 市社協のボランティアセンターやボランティア連絡会の活動支援を通じて、地域福祉活動の担い手確保を図っています。新たな取り組みとして、福祉総務課、市民協働推進室、市社協が共同してあかねが丘学園の講座を担当し、団塊世代をターゲットとした担い手確保策をスタートさせています。

- 一方で、新たな担い手として期待される企業への働きかけや、市民活動センターのあり方検討について、取り組みが求められています。

(3) 地域の安全・安心を高める

日常の見守りから緊急災害時の支援の拡大

- 「災害時要援護者ガイドライン（地域における避難支援の手引き）」を策定し、指針に基づく全市的な取り組みをスタートさせました。あわせて、市社協による災害ボランティア登録が進められており、自治組織では防災訓練において災害時要援護者の避難訓練を取り入れる地域が増えています。
- 平成 25（2013）年度に民生委員児童委員の一斉改選があり、要援護者の見守りの核となる体制が維持されています。民生児童委員協議会において、障害者の避難地図づくりが実施されました。
- 市社協では身近な居場所づくりを支援しており、年間数箇所増加しています。また、9 地区社協における「ふれあい訪問事業」実施を支援しており、見守りの輪を広げています。

(4) 地域ぐるみのケア体制づくり

- 在宅サービスゾーン協議会において、市・市社協・支援センターが連携を図っています。
- 市社協事業として「福祉サービス利用援助事業」が実施されており、判断が困難な高齢者や障害者の金銭管理や福祉サービス利用の相談を支えています。障害者の基幹相談支援センター兼障害者虐待防止センター、後見支援センターが開設され、総合相談の拠点となっています。さらに、サロンやふれあい訪問などの事業によって、身近な困りごと相談を受け止めています。
- 全市的な認知症高齢者対策として、「要援護者見守り SOS ネットワーク事業（認知症対策）」をスタートさせています。

(5) 担い手参加による計画の進行管理

- 市、市社協、学識経験者、コンサルタントが参加し、第 2 次地域福祉計画の中間評価を実施しました。
- 7 校区の地域福祉活動の担い手が参加する地域福祉推進会議を開催し、担い手の意見を中間評価に反映させるなど、計画の進行管理を行っています。
- 市職員の実践現場における養成の場であったワーキンググループについては一定の役割を終えたことから、第 2 次計画期間内に終了しました。

施策・事業の進捗状況と評価（市・市社協）

※達成度 A：高い、B：やや高い、C：ふつう、D：やや低い、E：低い

8割以上⇒A、6割以上8割未満⇒B、4割以上6割未満⇒C、2割以上4割未満⇒D、2割以下⇒E

施策	重点事業	活動主体	評価			
1 住民主体の中心組織づくりと活動支援	1-1 地域福祉コーディネーター（市社協の地区担当職員）配置のしくみづくり	市	A			
		市社協	A			
		住民等		B		
	1-2 住民主体の市民会議の活動支援	市		B		
住民等			B			
1-3 まちづくり施策との連携、調整	市			C		
1-4 地区社協の活動拠点の確保検討	市 市社協	A				
2 市社協と連携した担い手養成	2-1 市社協のボランティアセンターの活動支援（広報、場所の確保）	市			C	
		市社協		B		
		住民等	A			
	2-2 ボランティアセンターと連携した福祉教育の充実	市			C	
		市社協			C	
2-3 あかねが丘学園とボランティアセンターによる団塊世代ボランティアの活動支援	市 市社協		B		C	
2-4 ボランティアセンターと連携した企業ボランティアへの働きかけ	市				D	
	市社協				D	
2-5 ボランティアセンターと連携した市民活動センター（構想）の検討	市				D	
3 地域の安全・安心を高める	3-1 災害時要援護者支援の全市的な取り組みの展開	市		B		
		市社協		B		
		住民等		B		
	3-2 障害者の避難支援の推進	市		B		
		市社協		B		
	住民等			C		
	3-3 日常の見守り活動の支援	市		B		
		市社協		B		
	住民等		B			
	3-4 身近な居場所づくりの支援	市		B		
市社協			B			
住民等		B				
3-5 住民主体の地域課題解決の取り組み支援	市	A				
	市社協	A				
	住民等		B			
4 地域ぐるみのケア体制づくり	4-1 在宅サービスブーン協議会と地区社協の連携	市		B		
		市社協			C	
		事業者 住民等			C	
	4-2 高齢者や障害者の地域ぐるみの相談や権利擁護	市			C	
		市社協	A			
	住民等	A				
	4-3 商店街との連携や情報発信	市		B		
		市社協			C	
住民等			C			
4-4 新しい課題を抱える人への支援	市		B			
	市社協			C		
住民等		B				
5 計画の進行管理による	5-1 住民参加による計画の進行管理	市			C	
		市社協			C	
		住民等			C	
	5-2 市の関係部署と市社協の連携・協力	市			C	
		市社協			C	
5-3 市職員の実践現場での養成（ワーキンググループ）	市			C		
5-4 地区社協と共同の地域福祉フォーラムの開催	市				C	
	市社協 住民				C	