

## 1 私たちの地域をとりまく現状と福祉課題・生活課題

### (1) つながりの希薄化と地域からの孤立の問題

いま何が課題となっているのか。

- ・地域での住民同士のつながりが薄れてきています。ひとり暮らしの高齢者だけでなく若年層にも社会的孤立が広がっています。
- ・つながりの希薄化や社会的孤立は、近隣の助けあいの輪から外れてしまう問題、孤立死、消費者契約のトラブル、生活困窮、ごみ屋敷、虐待などと結びつき、深刻な社会問題となっています。

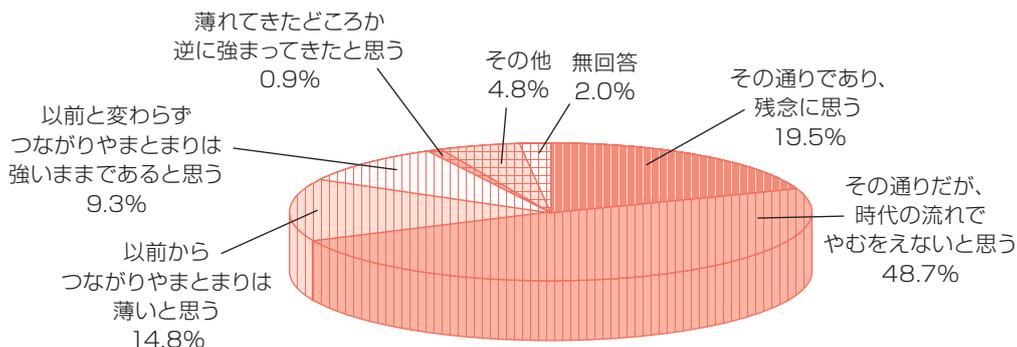
#### ●約7割の人は「人と人とのつながりが薄れてきている」と感じている

市政アンケートの結果によると、約7割の方が「地域においての人と人とのつながりや、まとまりが薄れてきている」と回答しています。また、このつながりが薄れてきていることについて、「時代

の流れでやむをえないと思う」との回答が5割近くもあることから、つながりの大切さを啓発するとともに、気軽に地域福祉活動を実践できる機会を創出していく取り組みをしないままでは、地域の希薄化がますます進行していく恐れがあります。

#### ■ 市政アンケート結果（平成 25 年度実施）

問 近年、「地域においての人と人とのつながりや、まとまりが薄れてきている」といわれていますが、あなたのお住まいの地域はどのような状況だと思いますか。

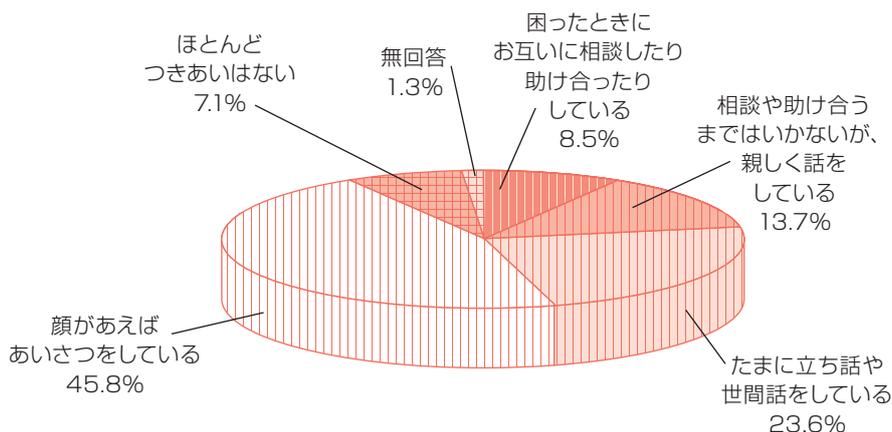


普段の近所づきあいについて、「困ったときお互いに相談したり助け合ったりしている」と回答した方は1割に満たない結果でした。一方、どの程度の関係が望ましいかという設問については、「相

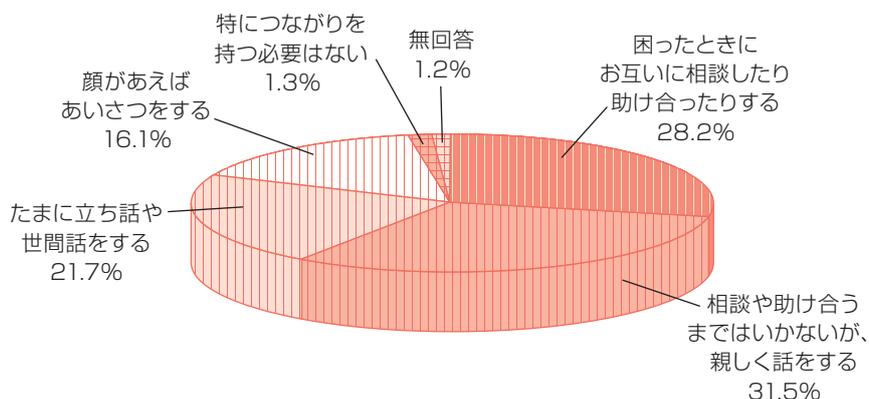
談や助けあうまではいかないが、親しく話をする」31.5%と一番多く、次いで「困ったときお互いに相談したり助けあったりする」28.2%となっています。

## ■ 市政アンケート結果（平成25年度実施）

問 あなたは普段、近所の人とどの程度のつきあいをしていますか。



問 あなたは「地域における人と人とのつながり」について、どの程度の関係が望ましいと考えですか。

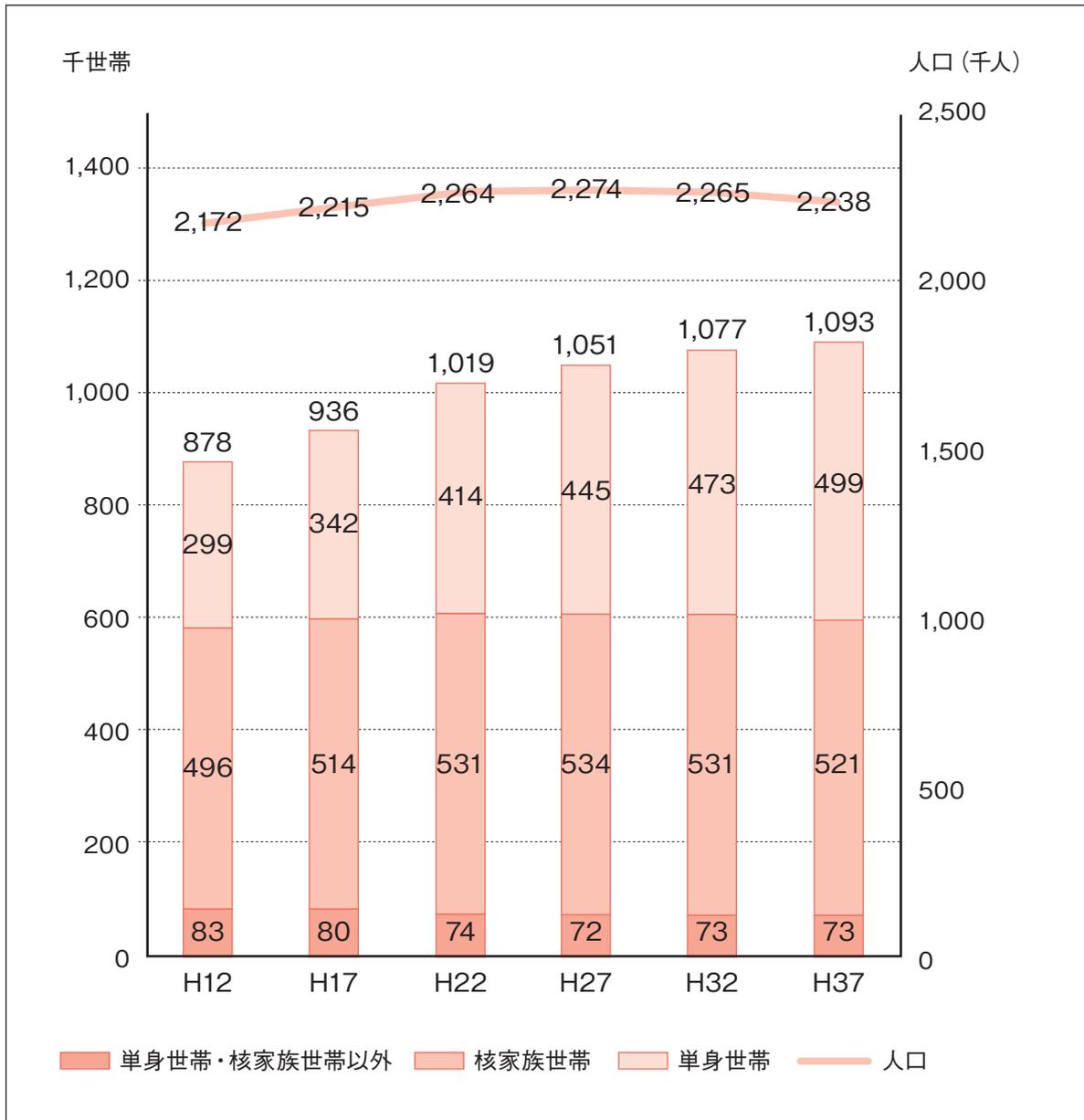


## ●世帯構造の変化と社会的孤立

平成22年10月1日現在、単身世帯は41万4,490世帯で、平成37年には、約49万9,000世帯になると推計されています。また、核家族世帯も同じく平成37年に

は、約52万1,000世帯と推計されており、全世帯数の推計である約109万3,000世帯のうち、単身世帯と核家族世帯の割合が93.3%と多くの割合を占めることになります。

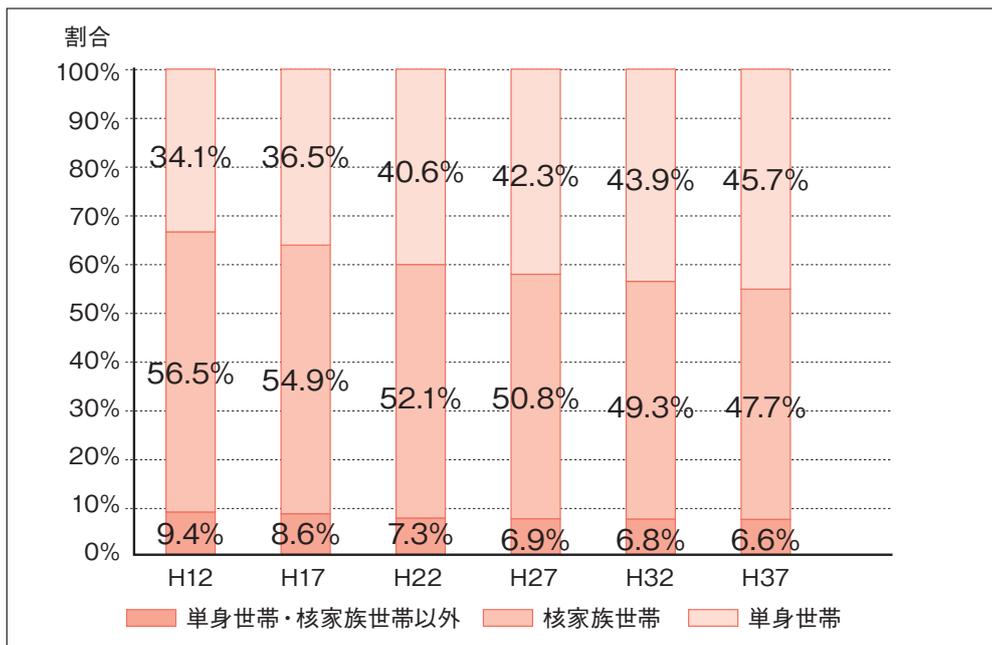
総人口及び一般世帯数の推移



※実績値 (H12~22) は、総務省の国勢調査をもとに作成。

推計値 (H27~37) は、市の推計をもとに作成。

一般世帯数に占める単身世帯と核家族世帯の割合

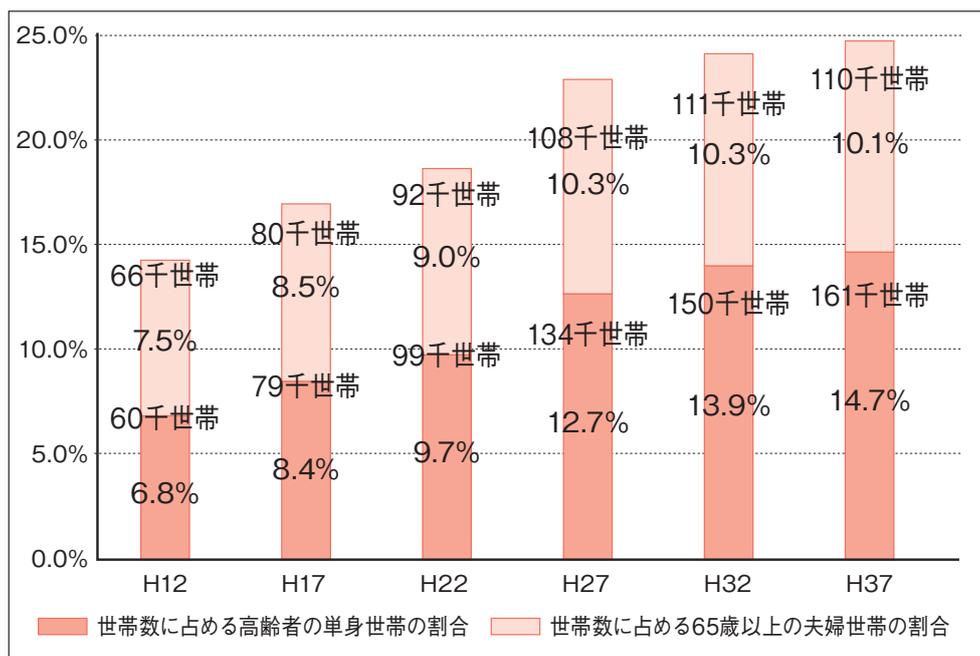


※実績値 (H12~22) は、総務省の国勢調査をもとに作成。  
推計値 (H27~37) は、市の推計をもとに作成。

高齢者の状況を見てみると、平成22年10月1日現在、単身世帯（世帯主の年齢が65歳以上の単独世帯）は、9万8,841世帯で、平成37年には約16万1,000世帯と大幅に増加す

ると推計されています。世帯主の年齢が65歳以上の夫婦のみ世帯は、平成22年10月1日現在、9万1,716世帯が平成37年には約11万世帯に増えると推計されています。

一般世帯数に占める高齢者の単身世帯・65歳以上の夫婦のみ



※実績値 (H12~22) は、総務省の国勢調査をもとに作成。  
推計値 (H27~37) は、市の推計をもとに作成。

「平成 22 年度版高齢社会白書」（内閣府）によれば、高齢者単身世帯等は、『家族・地域社会との交流が客観的にみて著しく乏しい状態である「社会的孤立」のリスクが高い』と記載されているように、高齢者の単身世帯の増加は、社会的孤立を生む可能性が高まることに留意する必要があります。

社会的孤立は、単身世帯や高齢者世帯に限ったことではありません。障害を理由とする差別・偏見や社会的障壁により、障害者の自立や社会参加が制限されるといったことも見受けられています。

市政アンケートでは、「住民による日頃の地域での助けあい、支えあいの活動として、どのような地域活動やボランティア・NPO活動が必要ですか」という設問に対して「障害者への支援活動」との回答が 25.7%となっており、前回の平成 20 年の同調査の 36.3%から低くなっていることから、地域における障害者への意識の低下が懸念されます。

他にも子育て世帯の孤立、ニートやひきこもりといった若年層に広がる孤立、地域との関わりを拒否する人の存在、生活保護に至る前の経済的に生活が困窮している人等の問題も顕在化しています。

また、日中の多くを学校で過ごす中高生や長い期間勤めた会社から退職した男性等は、日頃地域との関わりが薄く、地域への参加のしづらさを抱えている人もいます。

## ●つながりの希薄化や社会的孤立がもたらす問題

地域でのつながりの希薄化や社会的孤立は、日常生活を支えている家族や近隣などの互助的な助けあいの仕組みからはずれてしまう恐れが高くなり、日常生活を送るのに多くの困難をもたらすことにつながります。そして、こうした現象は、所在が不明な高齢者等、虐待、孤立死、消費者被害トラブル、ごみ屋敷、大規模団地内における高齢者の孤立、災害発生時の要援護者支援、生活困窮などの社会的な課題に密接にかかわっています。

前述の市政アンケートの結果では、お互いに助けあえる関係や親しく話することを望んでいる人が数多くいることがわかりました。

こうした市民の意識を基礎として、多様な世代の住民同士が交流を深めるきっかけをつくり、ふれあいを通して相互理解を深め、地域でのつながりをつくる取り組みの推進が必要です。また、日常的なちょっとした困りごとを地域の互助的な助けあいや支えあいで解決する仕組みや、見守りが必要な人を地域で見守ることができる仕組みを構築することにより、社会的孤立を防止する取り組みが求められています。

## ●地域福祉推進協議会を中心として地域のつながりを深めていくこと

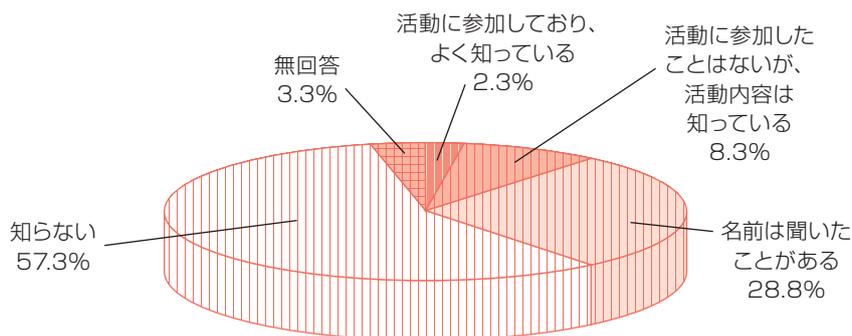
名古屋市内のすべての小学校区には、地域福祉推進協議会が設置されています。

地域福祉推進協議会は、誰もが安心して暮らせるまちを目指して、住民が主体的に福祉活動を進めていくための組織です。地域のニーズ（需要）を的確に把握し、地域に根差した地域福祉活動を進めるには、住民主体の地域密着型である活動組織が必要です。

市政アンケートでは、「知らない」と回答した人が前回平成20年度から6.3%上昇の57.3%になっていることから、地域福祉推進協議会の認知度を高めていくことが課題となっています。そのためには、活動内容の効果的な周知方法の検討も含めた、住民主体の地域に根ざした地域福祉活動を進めるにあたって必要な専門的な支援が求められています。

### ■ 市政アンケート結果（平成25年度実施）

問 あなたは、「地域福祉推進協議会」を知っていますか。（○は1つだけ）



## 地域福祉推進協議会

すべての住民が安心して暮らすことのできる福祉のまちを、住民が主体となって地域総ぐるみで推進することを目的として設立された団体です。（市内全ての小学校区で設立）

住民の理解と協力を得ながら運営し、行政、社協、他の地域活動団体、社会福祉施設、ボランティア、NPOなどの関係機関・団体と協働しながら活動を進めています。

### < 主な活動内容 >

#### ○住民の福祉に対する意識を高める

福祉関連の情報などを住民に周知し福祉意識を啓発（広報紙の発行）

#### ○住民の相互理解を深めるための交流

- ・高齢者や障害者、ボランティアが食を介した交流（ふれあい給食）
- ・多様な世代が集い交流できる場づくり（世代間の交流）

#### ○住民の困りごとの把握

日常生活上で困っていることや生活のしづらさについて、住民で話しあい、解決策を検討（住民福祉座談会）

#### ○手助けを必要とする住民への支援

- ・家に閉じこもりがちな高齢者や障害者、子育て中の親子との交流の場を身近な地域に設け、生きがいや仲間づくり（ふれあい・いきいきサロン活動）
- ・近隣住民による「見守り」（ふれあいネットワーク活動）や個別の活動「助けあい」（地域支えあい活動）



ふれあい・いきいきサロンの様子



世代間の交流の様子

## (2) 支援が必要な人に必要な支援が届いていないことの問題

いま何が課題となっているのか。

- ・地域における福祉ニーズ（需要）は多様化し、既存の枠組みだけでは、解決できない問題が増えています。
- ・公的サービス（制度）などの利用にたどりつくことができない人や支援を拒否する人がいます。
- ・サービスを提供する側が、制度外の援助を求められた場合に対応するための情報が不足しています。

### ●公的サービス（制度）だけでは解決できない問題や複合的な課題を抱えた世帯の存在

地域における福祉ニーズ（需要）は多様化し、画一的な公的サービス（制度）だけでは解決できない問題や、高齢者、障害者、児童という対象別の枠組みだけでは、解決できない問題が増えています。

このうち、公的サービス（制度）だけでは解決できない問題とは、

- ・高齢者や障害者が自分で電球の交換ができない等の日常のちょっとした困りごと
- ・様々な社会情勢の変化により生じた新たなニーズ（需要）であって、現行の公的サービス（制度）では解決できない問題であったり、制度として想定していないもの
- ・サービスを受けることを拒否する人や自身が問題を抱えていることに気がつかない人への支援

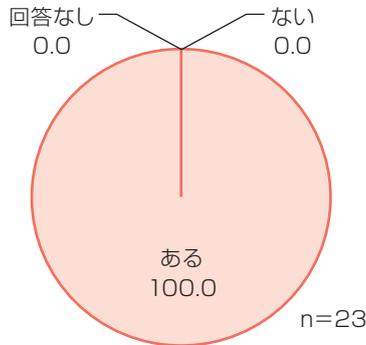
などが考えられます。

また、高齢者、障害者、児童という対象別の枠組みだけでは、解決できない問題として、介護が必要な高齢者と障害児の同居世帯で世帯全体への支援が必要な場合など、1つの分野の制度を当てはめただけでは解決できない問題もあります。

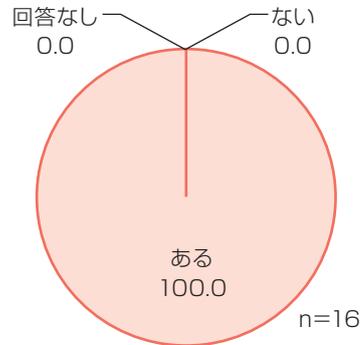
このため、支援を必要としている人の立場に立って、専門機関が連携し状況に応じた適切な支援を届けることや対象別・分野別などの既存の枠組みを超えた問題を総合的に支援する取り組みが求められています。

## ■ 福祉団体等（いきいき支援センター、障害者地域生活支援センター）へのアンケート結果（平成 25 年度実施）

**問** 高齢者や障害者等で日常生活に支障のある人やそのご家族からの相談に応じて、介護保険や障害者総合支援法等既存の公的制度やサービスでは対応できなくて困ったことはあるか。



いきいき支援センター



障害者地域生活支援センター  
（現、障害者基幹相談支援センター）

### ● 公的サービスや相談窓口にとどり着かない人

名古屋市には各種多様な公的サービス（制度）がありますが、これらのサービスを適切に提供する体制が整っていたとしても、サービスの利用にとどりつくことができている人がいる、という前提に立つ必要があります。

例えば、判断能力が十分ではないために利用できるサービスがわからない人、自らの問題や相談内容が複雑で相談窓口がわからない人、相談窓口の開設時間に行くことができない人などが考えられます。また、支援の手を差し伸べようとしてもそれを拒否する人もいます。

こうした人たちにも支援を届けるには、公的な相談窓口だけではなく、地域に身

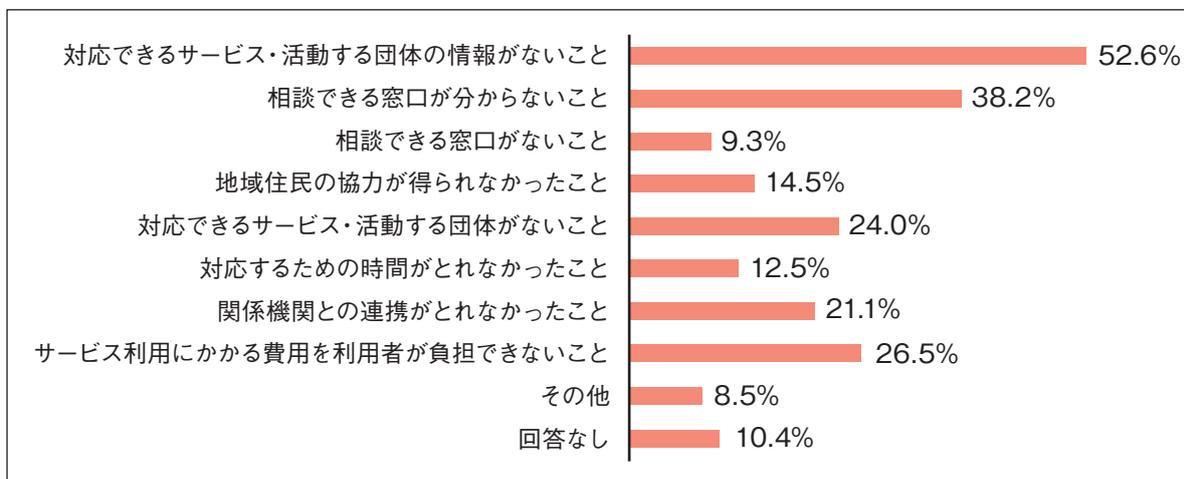
近な相談窓口を開設するなど多様な相談体制づくりや、判断能力が十分でない人への支援、解決の糸口がつかめるまで寄り添って支援する「寄り添い型」の相談支援の体制などが求められます。

### ● サービスを提供する側の情報不足

福祉団体等へのアンケート結果によると、既存の公的サービス（制度）では対応できない援助を求められ、対応できなかったことの原因として、他の「対応できるサービス・活動する団体の情報がない」と「相談できる窓口が分からないこと」が多く回答されています。これは、こうした問題に対応するための他の社会資源の情報が不足していることが課題と考えられます。

## ■ 福祉団体等（一部共通<sup>\*</sup>）へのアンケート結果（平成 25 年度実施）

問 既存の公的制度やサービスでは対応できない援助を求められ対応できなかった場合、その原因は何だと思いか。



※地域福祉推進協議会、関係団体（策定委員会関係団体、社会福祉法人、ボランティアグループ、NPO）、いきいき支援センター、障害者地域生活支援センター、主任児童委員

サービス提供者に対して、制度外サービスや相談窓口など他の社会資源の適切な情報提供や、サービス提供者同士の相互理解や情報共有など“顔の見える関係づくり”がより一層求められます。

### ●判断能力が不十分な人などの権利侵害や虐待

認知症や障害などを理由に判断能力が不十分な方は、生活上の困りごとがあっても、自分でそれを解決する方法を見出すことが困難な場合が多く、財産の侵害や虐待などで権利侵害を受けるといった人間としての尊厳が損なわれるケースが増加しています。

近年、こうした問題に社会的孤立の問題が重なり、高齢者等の消費者被害が増加し、被害額も高額になってきています。また、多重債務など消費者トラブルに巻き込まれる背景には、生活困窮の問題が絡んでいる場合もあります。

その他に、都市化や核家族化の進行に伴い、身近に子育て中の親をサポートする者が少なくなっている中、子どもに対する虐待の危険性が高まっていることや、配偶者からの暴力によって重大な人権侵害が発生している問題も起きています。

このような問題を地域で発見した場合には、迅速に適切な相談窓口や支援につなぐことが必要となります。

### (3) 地域福祉の担い手とキーパーソンとなる人材の不足

いま何が課題となっているのか。

- ・地域福祉活動の担い手が不足しています。
- ・地域福祉活動の中心として活躍している一部のキーパーソンに負担が集中しています。

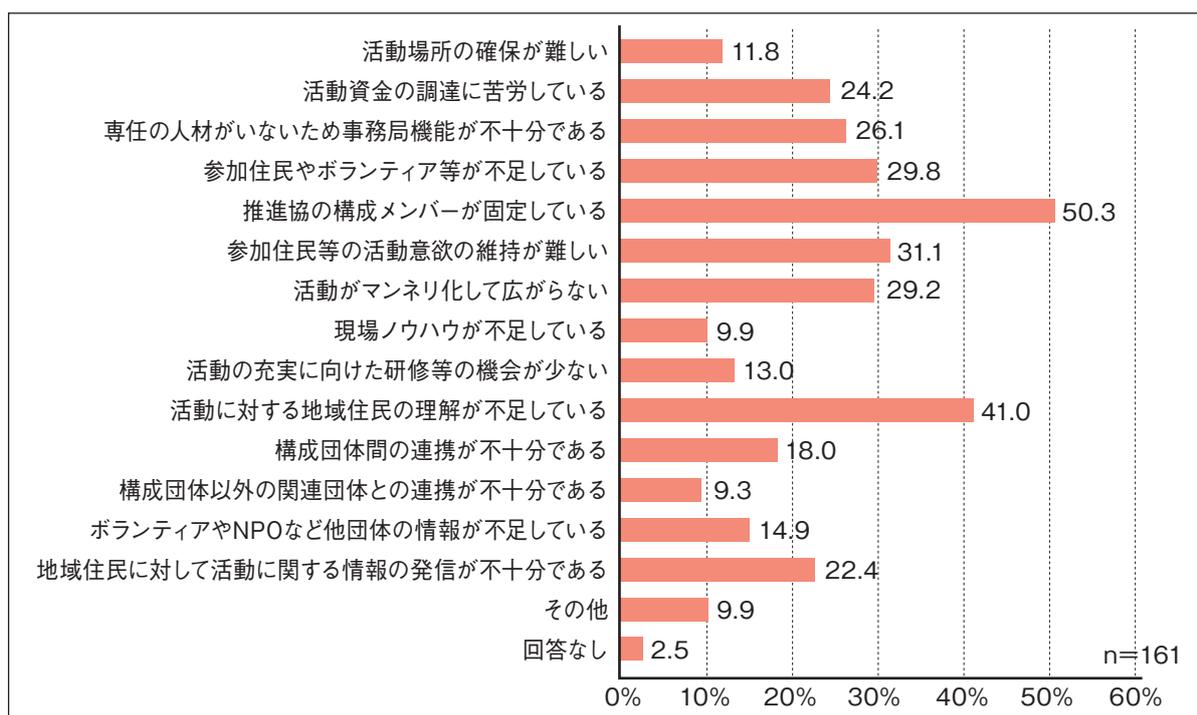
#### ●地域福祉活動の担い手の不足

地域において助けあい支えあいを進めていくためには、適切な仕組みづくりに加えて、その活動の担い手を養成・確保することが必要です。行政や社協、様々な専門職やボランティアなどのほか、地

域福祉の観点からは、私たち市民一人ひとりも重要な担い手と期待されますが、少子高齢化や地域におけるつながりの希薄化などとともに、担い手の不足が深刻な問題となっています。

#### ■福祉団体等（地域福祉推進協議会）へのアンケート結果（平成 25 年度実施）

問 「活動をするときにどのような障害や問題点がありますか。（複数回答可）」



地域福祉推進協議会では、「参加住民やボランティア等が不足している」の回答が29.8%あり、「地域福祉推進協議会の構成メンバーが固定している」との回答は、50.3%もありました。

また、「活動に対する地域住民の理解

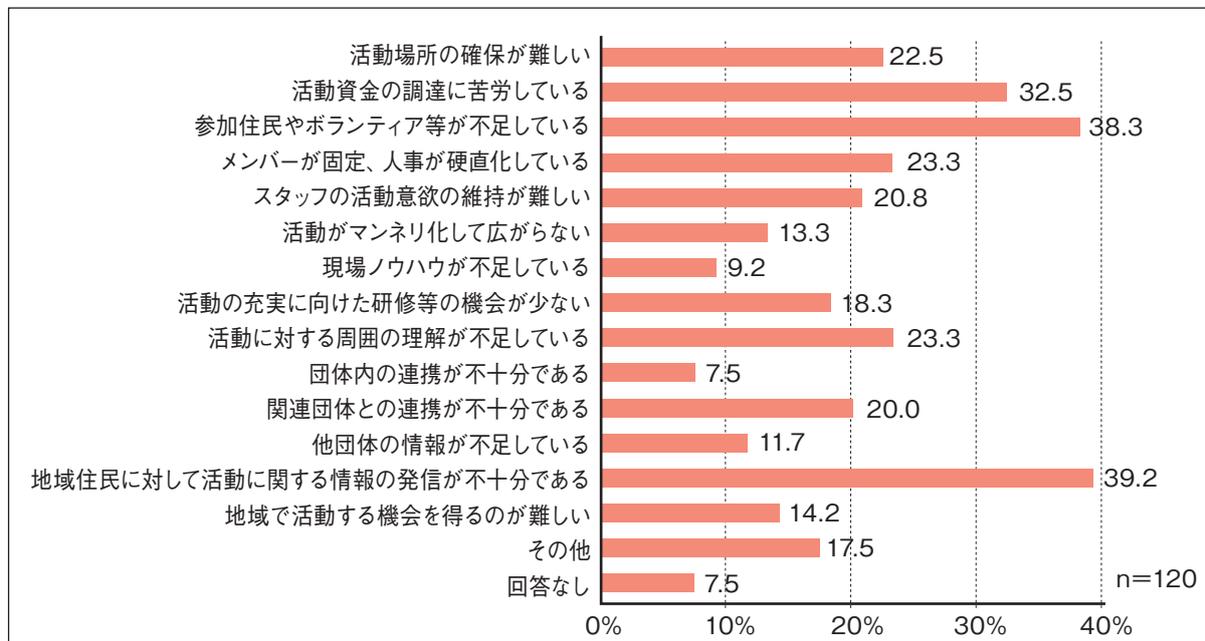
が不足している」の回答が2番目に多い41.0%となっていることは、従前から課題となっている地域住民の幅広い参加が得られていないことに関連しているものと考えられます。

関係機関では、「参加住民やボランティア等が不足している」という回答が平均

で38.3%となっており、中でもNPOは50%の回答がありました。

## ■ 福祉団体等（関係機関） へのアンケート結果（平成 25 年度実施）

問 「活動をするときにどのような障害や問題点がありますか。（複数回答可）」



アンケート区分 × 地域で活動をする時にどのような障害や問題点

	策定委員会団体	NPO団体	社会福祉法人	ボランティア団体	回答なし	合計
活動場所の確保が難しい	2 14.3	10 31.3	9 52.9	6 10.5	0 0.0	27 22.5
活動資金の調達に苦労している	7 50.0	17 53.1	7 41.2	8 14.0	0 0.0	39 32.5
参加住民やボランティア等が不足している	4 28.6	16 50.0	6 35.3	20 35.1	0 0.0	46 38.3
メンバーが固定、人事が硬直化している	3 21.4	3 9.4	4 23.5	18 31.6	0 0.0	28 23.3
スタッフの活動意欲の維持が難しい	2 14.3	6 18.8	6 35.3	11 19.3	0 0.0	25 20.8
活動がマンネリ化して広がらない	3 21.4	3 9.4	2 11.8	8 14.0	0 0.0	16 13.3
現場ノウハウが不足している	2 14.3	1 3.1	6 35.3	2 3.5	0 0.0	11 9.2
活動の充実に向けた研修等の機会が少ない	2 14.3	5 15.6	3 17.6	12 21.1	0 0.0	22 18.3
活動に対する周囲の理解が不足している	6 42.9	9 28.1	3 17.6	10 17.5	0 0.0	27 23.3
団体内の連携が不十分である	0 0.0	2 6.3	3 17.6	4 7.0	0 0.0	9 7.5
関連団体との連携が不十分である	2 14.3	8 25.0	6 35.3	8 14.0	0 0.0	24 20.0
他団体の情報が不足している	2 14.3	4 12.5	4 23.5	4 7.0	0 0.0	14 11.7
地域住民に対して活動に関する情報の発信が不十分である	7 50.0	16 50.0	5 29.4	19 33.3	0 0.0	47 39.2
地域で活動する機会を得るのが難しい	0 0.0	9 28.1	4 23.5	4 7.0	0 0.0	17 14.2
その他	5 35.7	5 15.6	2 11.8	9 15.8	0 0.0	21 17.5
回答なし	0 0.0	0 0.0	0 0.0	9 15.8	0 0.0	9 7.5
回答者数	14 100.0	32 100.0	17 100.0	57 100.0	0 0.0	120 100.0

## ●身近な地域への意識の醸成

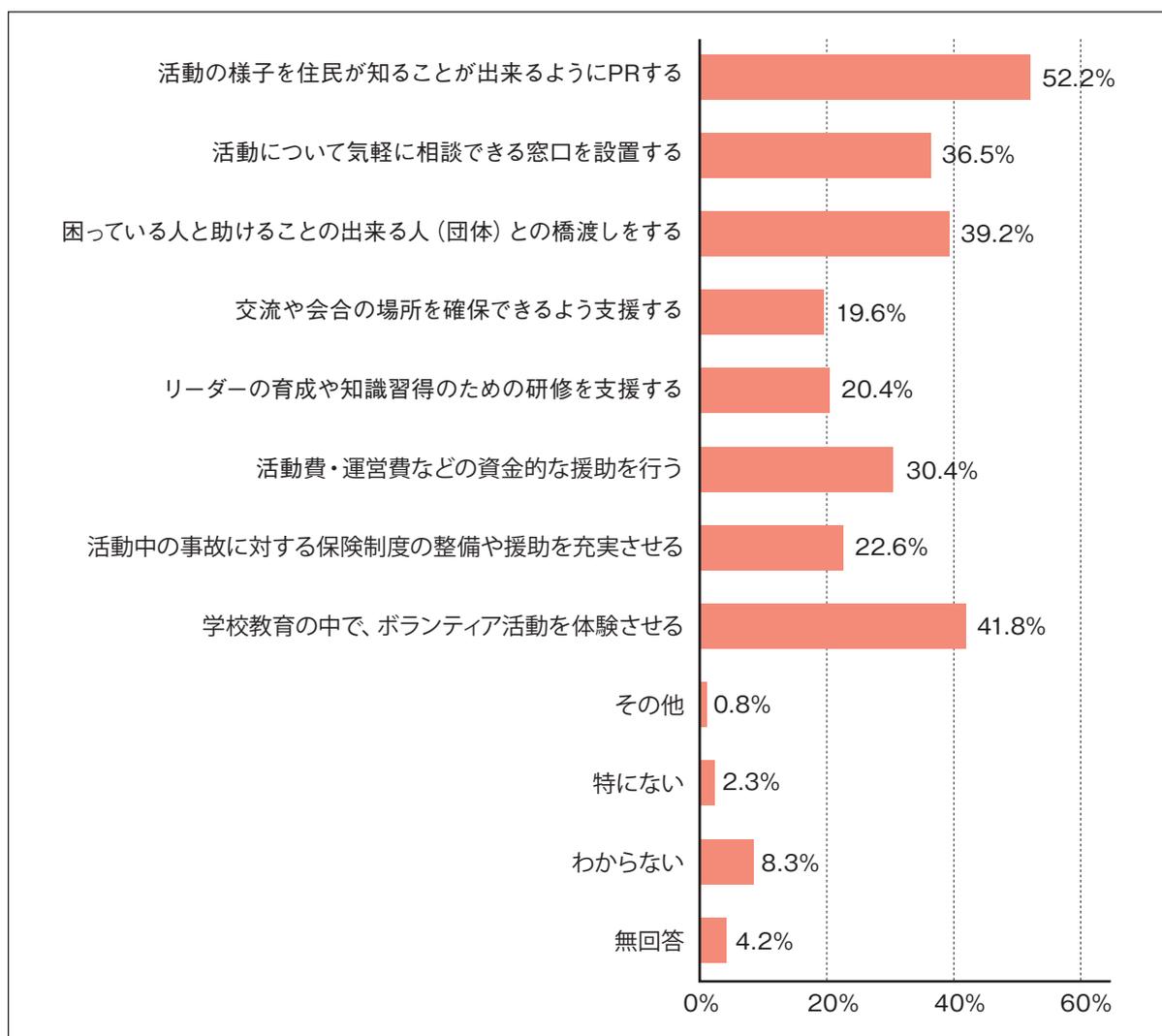
この計画を議論いただくために設置した地域福祉に関する計画策定委員会では、「ボランティアはしたいが、地域活動には参加したくないという人が増えている」「災害支援のような一大事へのボランティアには積極的だが、身近なところへの意識が出てこない」といった住民意識の観点からの意見が数多く出されました。

身近な地域に親しみ、地域での活動に積極的に参加しようといった意識の醸成がこれまで以上に必要とされています。

また、市政アンケートの「地域活動やお住まいの地域でのボランティア・NPO活動が一層活発になるために、名古屋市はどのような施策に力を入れるとよいと思いますか。」という設問に対して、「学校教育の中で、ボランティア活動を体験させる」という回答が41.8%と多く、地域福祉と学校教育との連携が期待される結果となっています。

## ■ 市政アンケート結果 (平成 25 年度実施)

問 地域活動やお住まいの地域でのボランティア・NPO活動が一層活発になるために、名古屋市はどのような施策に力を入れるとよいと思いますか。(〇はいくつでも)



## ●多様な世代・主体への働きかけ

地域福祉活動に新たな担い手を呼び込むためには、多様な世代・主体から広く参加を募る効果的な仕掛けが必要となります。

### 【地域住民による助けあい活動への参加促進】

地域で行われている様々な地域活動団体やボランティアグループ、NPOによる多様な助けあい活動に、地域住民が担い手として参加するきっかけとなる機会を増やす仕掛けが必要です。

### 【若者も担い手に】

大学では、ボランティアサークルを中心として学生たちが社会貢献の取り組みに積極的に参画しています。将来の担い手を育てていく視点から、こうした若者の活動の「見える化」と連携・協働の促進、さらには大学の理解を得るための積極的なアプローチなどが課題です。

### 【生涯現役を目指す取り組み】

この度の介護保険制度改正では、深刻な介護従事者のなり手不足に対応するため、地域に働きかけを行い、とりわけ元気な高齢者を積極的に担い手として位置付けて社会参加を促し、このことを通じて、高齢者の生きがいを高め、介護予防につなげていく取り組みが求められています。高齢者等が地域活動に参加しやすい仕組みづくり・環境づくりが重要な課題となっています。

## 【社会福祉法人の地域貢献】

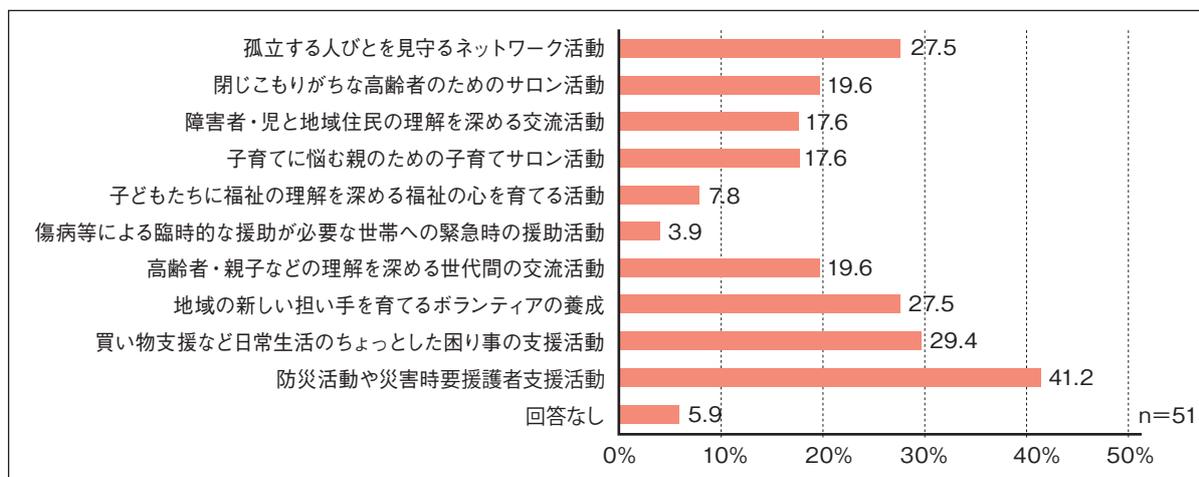
国では、「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」が開催され、社会福祉法人の地域貢献について、報告書がまとめられました。その報告書では、地域住民から信頼を得続けるために、社会福祉法人は地域における公益的な活動を必須とすべきとの記載がされています。こうした国の動向を踏まえ、市としても具体的な地域貢献策について、社会福祉法人に働きかけていく必要があります。

## 【商店や企業、事業所、大学等も担い手に】

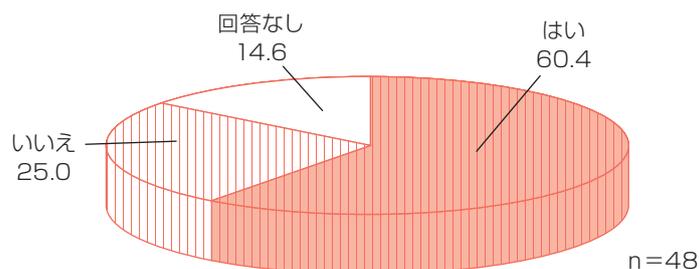
計画の策定にあたって初めて実施した市内の商店街振興組合へのアンケート調査では、6割の組合が地域で福祉活動を行う団体等と連携・協働の希望があると回答しており、こうした意向をどう地域福祉の推進に活かしていくかが課題です。地域で活動している商店や企業、介護・障害・保育等の各サービスを提供する事業所、大学などは、同じ地域で暮らす住民の生活にとって欠かすことのできない存在であり、多くの商店街等が子どもや高齢者の見守り活動、地域の防災・防犯活動等に参加・協力しています。地域福祉の重要なパートナーとして、今後どう関わりを深めていくか、検討していく必要があります。

## ■ 福祉団体等（商店街振興組合）へのアンケート結果（平成 25 年度実施）

問 「地域で福祉活動を行っている団体や委員に対して、貴組合が期待する活動はどのようなものですか。（最もよくあてはまるもの3つまで○をつけてください）」



問 「上記で選択した活動について、貴組合が協働で行う希望はありますか。」



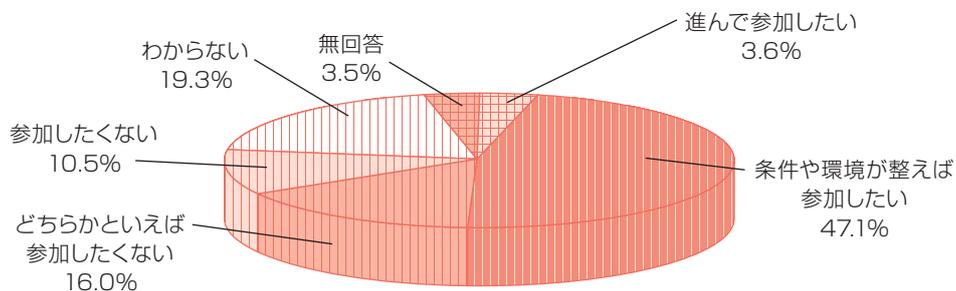
### ●活動のPRと活動の参加条件や環境整備

26 ページの市政アンケート結果では、「地域活動等が一層活発になるために、名古屋市が力を入れるべき施策」についての設問では、「活動の様子を住民が知ることが出来るようにPRする」が最も高い52.2%の回答結果でした。このことは、PRが不足しているか、既存のPRが効果的でないことを表しているものでもあり、より効果的な周知活動を今一度検討する必要があります。

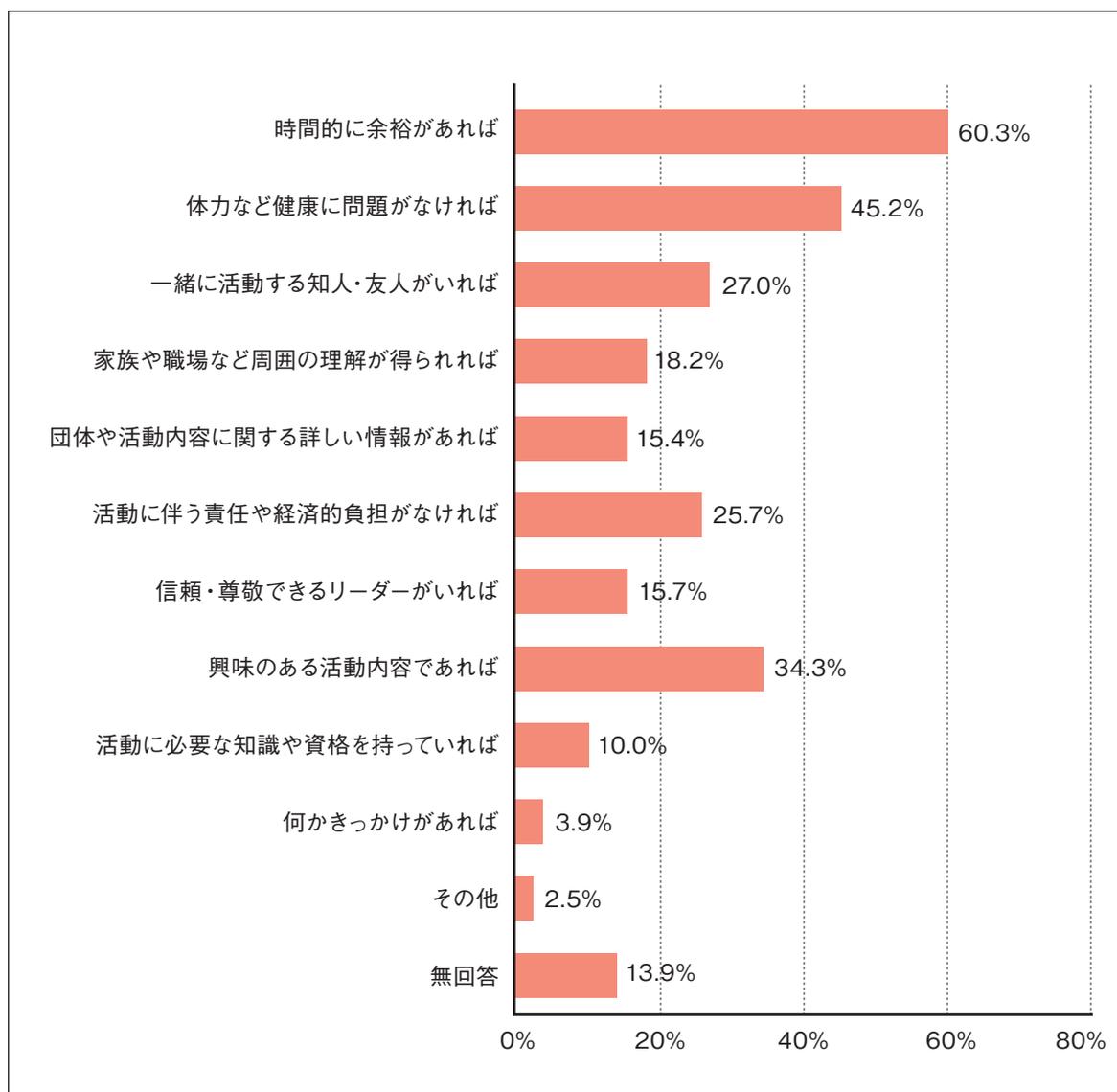
また、担い手として活動に参加したいかどうかの意向を尋ねた設問では、47.1%が「条件や環境を整えば参加したい」と回答しており、参加条件の工夫や、ボランティア等を必要とする側との情報提供のあり方やマッチング方法などの環境整備が課題です。

## ■ 市政アンケート結果（平成 25 年度実施）

問 「あなたは、今後、地域活動やお住まいの地域を活動エリアとするボランティア・NPO活動に参加したいと思いますか。（○は1つだけ）」



問 「あなたは、どのような条件や環境であれば、地域活動やお住まいの地域を活動エリアとするボランティア・NPO活動に参加しますか。（○はいくつでも）」



## ●キーパーソン（中心となる担い手）の負担感の問題

地域福祉活動の中心となって取り組んでいる、いわゆるキーパーソンには、自治会（町内会など）の役員やボランティアグループ、NPOなどのメンバーから、行政が委嘱した区政協力委員、民生委員・児童委員、保健環境委員までその立場は様々です。そのキーパーソンに活動の負担が集中していると言われており、引継ぎ手が見つからないなどの問題が指摘されています。

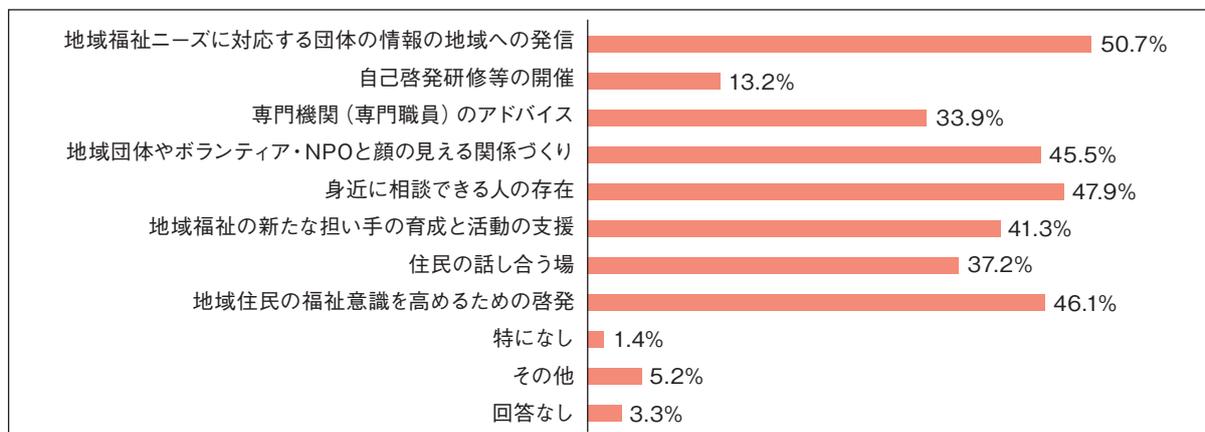
24ページの地域福祉推進協議会へのアンケート結果（平成25年度実施）では、「活動をするときにどのような障害や問題点がありますか。（複数回答可）」という設問に対し、「参加住民等の活動意欲の維持が難しい」が31.1%、「活動に対する地域住民の理解が不足している」が41.0%の回答割合となっており、平成20年度アンケートの結果に比べても、高まっています。

このように、活動意欲や活動に対する理解が得られない状況の中、中心となって活動しているキーパーソンに過重な負担が集まってしまうという実態が予想されます。また、多岐にわたる福祉的な問題については、第一線の現場で民生委員・児童委員がキーパーソンとなって、その対応を担ってきましたが、とりわけ負担感が強く、民生委員・児童委員をこれからどう支えていくのか大変大きな課題となっています。

こうした中、福祉団体等（共通）へのアンケート結果では、「地域の困りごとを地域住民の課題として、住民同士が協力して問題解決する力を高めるためには、何が必要だと思いますか」という設問に対し、「専門機関（専門職）のアドバイス」という回答割合が33.9%と比較的高くなっています。複雑化・多様化する地域の福祉課題・生活課題への対応に関し、キーパーソンに専門的な助言や支援を行うことのできる体制づくりが急務となっています。

### ■福祉団体等（共通※）へのアンケート結果（平成25年度実施）

**問** 地域の困り事を地域住民の課題として、住民同士が協力して問題解決する力を高めるためには、何が必要だと思いますか。（あてはまるものすべてに○をつけてください）



※地域福祉推進協議会、関係団体（社会福祉法人、NPO、ボランティアグループ）、いきいき支援センター、障害者地域生活支援センター、主任児童委員、商店街振興組合

## □対象別結果

	推進協	関係団体				いきいき支援センター	障害者地域生活支援センター	主任児童委員	商店街	合計
		策定委員会関係団体	NPO法人	社会福祉法人	ボランティア団体					
地域福祉二一スに対応する団体の情報の地域への発信	45.1	71.4	37.5	52.9	43.9	56.5	50	60.8	31.4	50.7
自己啓発研修等の開催	17	14.3	12.5	5.9	17.5	13	12.5	10.5	9.8	13.2
専門機関（専門職員）のアドバイス	39.6	50	28.1	23.5	17.5	47.8	37.5	34.2	25.5	33.9
地域団体やボランティア・NPOと顔の見える関係づくり	22	64.3	59.4	52.9	42.1	73.9	87.5	55.7	43.1	45.5
身近に相談できる人の存在	52.2	50	43.8	47.1	36.8	52.2	62.5	49.4	33.3	47.9
地域福祉の新たな担い手の育成と活動の支援	49.5	64.3	43.8	41.2	45.6	65.2	50	32.5	27.5	41.3
住民の話し合う場	35.7	50	18.8	47.1	33.3	60.9	25	36.3	49	37.2
地域住民の福祉意識を高めるための啓発	61.5	64.3	37.5	58.8	52.6	56.5	56.3	35.9	19.6	46.1
特になし	1.6	0	0	0	0	0	0	0.8	7.8	1.4
その他	4.9	7.1	6.3	5.9	3.5	26.1	6.3	4.6	0	5.2

## 民生委員・児童委員

民生委員・児童委員は、住民の抱える福祉に関する様々な困りごとに対して、地域の身近な相談役として活動するボランティアで、市内で約4,200名の方が厚生労働大臣から委嘱されています。

民生委員・児童委員は、自らも地域住民の一員として、それぞれが担当する区域において、住民の生活上の様々な相談に応じ、行政をはじめ適切な支援やサービスへの「つなぎ役」としての役割を果たすとともに、高齢者、障害者、子育て世帯等の見守りなどにも重要な役割を果たしています。

また、自主活動として実施している「ひとり暮らし高齢者をあたたかく見守る運動」では、ひとり暮らしの高齢者や高齢者のみの世帯を訪問し、相談や激励などを行っています。

なお、民生委員・児童委員の一部は、子どもや子育てに関する支援を専門に担当する者として、厚生労働大臣により「主任児童委員」に指名されています。区域を担当する民生委員・児童委員と連携しながら子育ての支援や児童健全育成活動などに取り組んでいます。

## ●キーパーソンの負担になっている活動の場所や活動資金の問題

地域福祉活動を行うための場所や活動資金を確保することが、キーパーソンにとっての負担の一つになっています。これは、今回、地域福祉に関する計画策定委員会の委員とともに視察を行った数々の地域福祉活動の現場からも指摘されています。活動を行う場所を探したり、活動資金を手立てすることに苦労しているキーパーソンが少なくありません。

24、25ページの福祉団体等（地域福祉推進協議会、関係機関）へのアンケート

トでは、「活動をするときにどのような障害や問題点がありますか」という設問に対し、「活動場所の確保が難しい」との回答が、社会福祉法人52.9%、NPO法人31.3%と高い割合でした。

また、「活動資金の調達に苦労している」との回答は、NPO法人53.1%、社会福祉法人41.2%、地域福祉推進協議会24.2%となっています。

このように、それぞれの団体のキーパーソンが活動場所の確保や活動資金の調達に苦労していることが伺えます。

## 2 私たちの地域における新たな今日的課題

地域福祉の観点からみたとき、前項1で記載した課題以外に、「生活支援」、「大規模災害」、「生活困窮」の問題を考慮しておく必要があります。

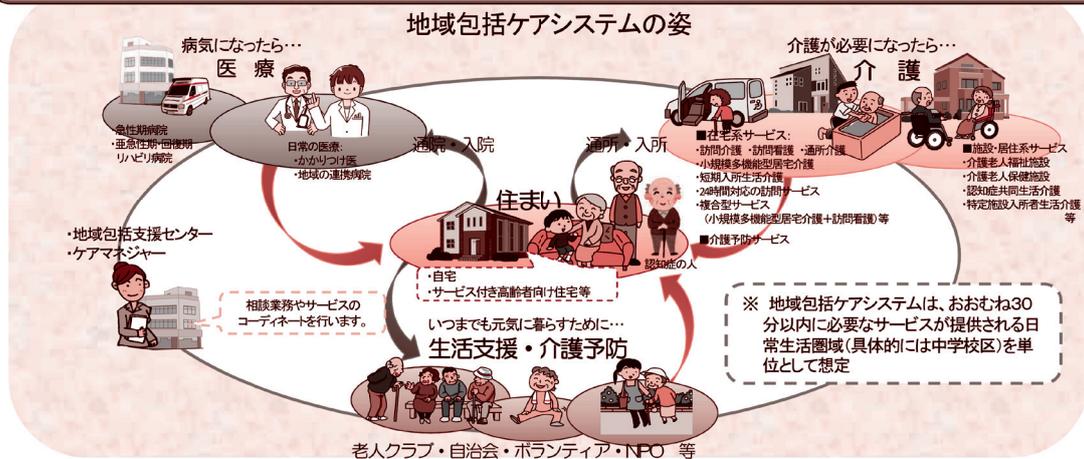
### (1) 高齢者の“ちょっとした困りごと”を支える生活支援サービスの充実

医療や介護が必要な状態になっても、

住み慣れた地域や家庭で安心して生活できることが望まれています。このため、本市では、可能な限り住み慣れた地域でその有する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるよう、住まい、医療、介護、予防及び生活支援が包括的に確保される体制、すなわち「地域包括ケアシステム」の構築を進めています。

### 地域包括ケアシステム

- 団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、**住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を実現**していきます。
- 今後、認知症高齢者の増加が見込まれることから、認知症高齢者の地域での生活を支えるためにも、地域包括ケアシステムの構築が重要です。
- 人口が横ばいで75歳以上人口が急増する大都市部、75歳以上人口の増加は緩やかだが人口は減少する町村部等、**高齢化の進展状況には大きな地域差**が生じています。  
地域包括ケアシステムは、**保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていく**ことが必要です。



厚生労働省作成資料より

### ●地域包括ケアシステム構築の柱の一つである生活支援サービスの充実

一方で、高齢化の進展に伴い、高齢者単身世帯や高齢者夫婦世帯の増加が顕著となっています。その中で、日常のごみ出しや電球の交換、衣類の入れ替えなど、高齢者のちょっとした困りごとについて、これまでの介護保険制度では十分な対応ができていないのが現状でした。

この度の制度改正では、「地域包括ケアシステム」構築の柱の一つとして生活支援サービスの充実と多様化が掲げられています。こうした生活支援サービスのあり方を検討し、高齢者の生活をどう支えていくのか、市町村の創意工夫が求められています。

## ●地域のつながりを活かした支えあいの仕組みづくり

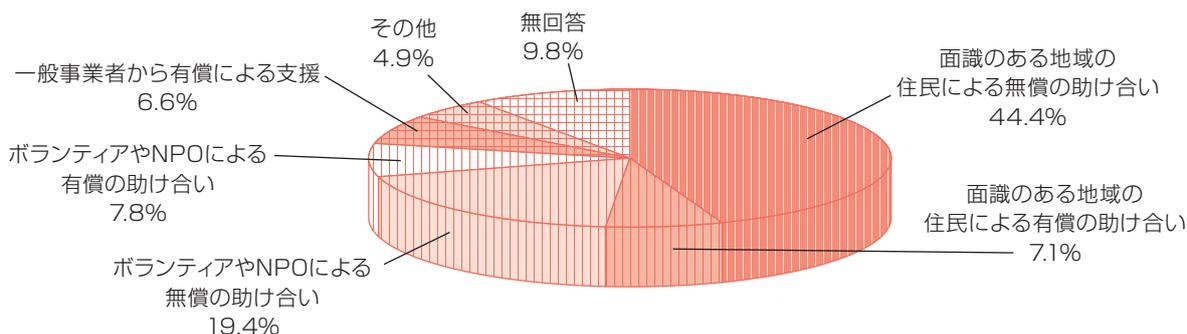
市政アンケートによれば、「地域で問題となっている事を解決するうえで望ましいあり方」を尋ねたところ、有償・無償の別を含めて51.5%の方が「面識のある地域の住民による助けあい」が望ましいと回答しており、さらに「ボランティアやNPOによる助けあい」を含めると8割近い方が地域のつながりを活か

した支えあいが望ましいと回答しています。

少子高齢化の進展に伴い、とりわけ高齢者の看護・介護に携わる人材の不足が指摘されており、それを補完する観点から、高齢者の生活を支えるために、日頃から互いに面識のある住民相互の助けあいの精神に基づく生活支援の仕組みづくりを今後どう進めていくか、本格的な検討が必要です。

### ■ 市政アンケート結果 (平成 25 年度実施)

問 あなたの住まいの地域で問題になっている事を解決するうえで望ましいあり方は、どのようなものですか。(○は1つだけ)



### 地域包括ケアシステムと地域福祉活動との関係

地域包括ケアシステムの構築では、高齢者の個別支援の充実とこれを支える地域づくりを同時に進めることが必要となり、地域ケア会議を中心に、専門職によるサービスの提供から地域住民の助けあい活動に至るまで、多様な担い手による多様なサービスが提供される体制づくりが不可欠となります。とりわけ、広範な市民による地域福祉活動を支援し、地域住民の助けあい活動を活発にしていくことは、地域福祉において、積極的に進められてきたことです。

このことから、今後、個を地域で支える地域包括ケアシステムと個を支える地域づくりの活動としての地域福祉を一体的に推進することが求められています。

## (2) 大規模災害に備える地域ぐるみの取り組み

南海トラフを震源とする大規模な地震の発生が懸念されており、名古屋市においても人的な被害や建物の被害など大きな被害が想定されています。甚大な人的

被害を引き起こした東日本大震災の発生以降、市では、一人の犠牲者も出さない意識の下、市民の命を守り、市民生活への影響を最小化するとの強い理念をもって、「名古屋市震災対策実施計画」策定などの施策を進めてきました。

### 本計画と防災関係計画との関係

市においては、市域における防災対策の基本的な計画として、名古屋市防災会議において「名古屋市地域防災計画」を定めています。その個別計画として、地震災害における被害軽減のために、本市が実施すべき震災対策を総合的かつ計画的に推進することを目的として、「名古屋市震災対策実施計画」を策定しています。

本計画は、これらの計画の内容をもとに、地域福祉の視点から特に対応や配慮が必要と思われる課題と方策を示しています。

### ●命を守るための助け合いの仕組みづくり

「名古屋市震災対策実施計画」では、『安心して暮らせる減災都市名古屋』を目指し、「災害対応力の向上」、「災害に強いまちづくり」、「地域防災力の向上」の3つの方針を定めています。被害の軽減を図るためには、行政が中心となる前者の2つに加え、「地域防災力の向上」として、市民自身の手による災害への備えの推進が不可欠となっています。

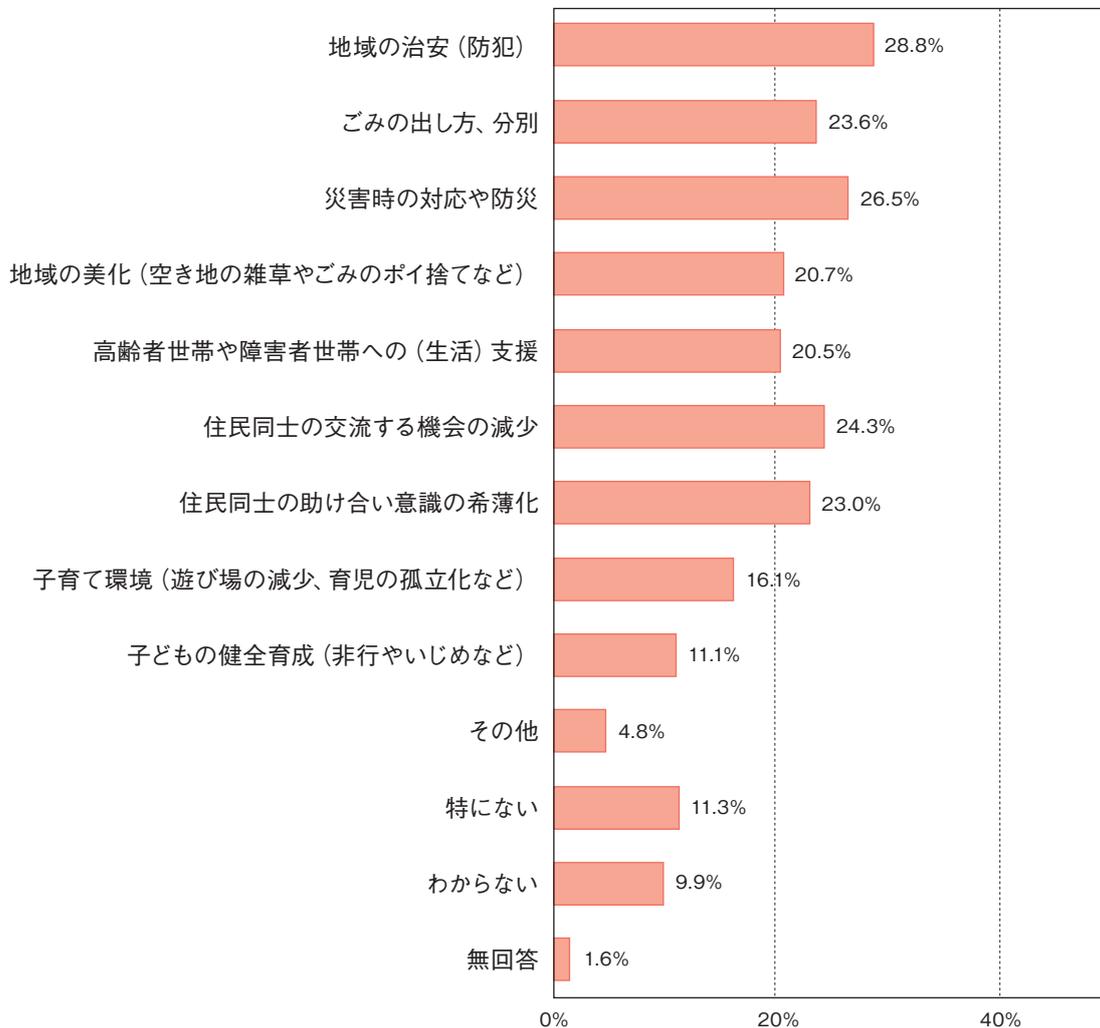
災害が発生したときに、日頃から近隣の住民同士が顔を知りあっていなければ、その家に人が住んでいるのかさえ分からずに安否確認が遅れ、いわゆる災害弱者と言われる人たちに手を差し伸べることもできない状況が想定されます。こうした災害への備えには、日常的な地域のつ

ながりや必要な支援を届ける仕組み、それらを支える担い手のことなど、地域福祉の推進そのものを基礎として、災害が発生したときのための助け合いの仕組みをあらかじめ構築しておくことが求められています。

市政アンケートでは、地域で問題になっていることとして、「災害時の対応や防災」と回答した割合は、26.5%と「地域の治安」に次いで多い回答でした。また、「住民による必要な地域活動等」との設問には、「災害時に備えたしくみ作りや災害時の救援活動（災害時の要援護者の登録リストづくりなど）」と回答した割合が41.2%となっており、地域ぐるみの災害への備えが重要であるとの認識を明確に表す結果となっています。

## ■ 市政アンケート結果（平成 25 年度実施）

問 「現在、あなたのお住まいの地域で問題になっていると思うことは何ですか。(〇はいくつでも)」



### ●避難生活での二次的な災害の発生を防ぐ対応

阪神大震災以降、東日本大震災でも、避難後の避難先で体調を崩して亡くなる等の震災関連死が発生しており、こうした二次的な災害をいかに防ぐかが課題とされてきました。災害発生後の避難所生活や在宅避難生活での厳しい生活環境が、その後の健康状態にも影響を及ぼすといわれています。高齢者、障害者、乳幼児等には、より福祉的な配慮が必要とされ

ることの理解を地域ぐるみで進め、状態を悪化させないための避難所等での取り組みに活かしていく必要があります。

また、早期のライフラインの復旧等、避難所等の環境整備・改善が重要であるとともに、刻一刻と変化していく保健・医療・福祉に関するニーズ（需要）を的確に把握し、専門の福祉サービスに迅速に結びつけていく対応が、より強く求められています。

### (3) 生活困窮者への新たなセーフティネットの必要性

これまでの日本は、安定した雇用を土台に雇用保険制度など社会保険制度がセーフティネットとして機能し、最終的には、生活保護制度が包括的な安心を提供してきました。

しかし、安定した雇用機会の縮小や家族、地域のあり方の変容など社会・経済構造の変化に伴い、従来のセーフティネットの機能が低下し、安定した生活基盤や職業的キャリアを築くことができず生活困窮に陥る人が少なくありません。

#### ●生活保護に至る手前の自立支援

名古屋市の生活保護受給者数は、平成16年度の26,529人に対し、平成25年度は49,312人と、約1.9倍に増加しています。また、世帯類型別では、稼働年齢層を含む世帯の割合が増加し、平成16年度9.5%に対し、平成25年度は22.6%と約13ポイント上昇しています。

生活保護に至る前の段階の自立支援の強化を図ることや、生活保護から脱却した人が再び生活保護に至ることがないような支援が必要です。

#### ●複合的な課題を持つ生活困窮者

生活困窮者は、経済的な問題のみならず仕事、心身の健康、障害、子育て、家族関係、社会関係など多様な課題を抱えている場合が少なくありません。生活課題が深刻化する前に困窮者を把握し、一人ひとりの状況に合った適切な相談支援のネットワークに繋ぐ仕組みが必要です。

#### ●生活困窮に陥るおそれのある人たちと貧困の連鎖防止

公共料金・社会保険料等を滞納している人、あるいはひとり親世帯、ニート、引きこもりの状態にある人の中には、生活困窮に至るリスクが高い人が含まれるほか、非正規雇用就業者や介護などを理由に離職した人なども同様の状況にあるといえます。

生活困窮者支援を進めるにあたっては、近い将来の困窮リスクも視野に入れ、関係支援機関と連携した対応が重要となるものと考えています。

また、生活困窮世帯の子どもが、生活環境や経済的な理由で将来「貧困の連鎖」に陥ることを防止するため、学習機会の確保と意欲向上を図り、高校進学を支援するなど、将来の社会を担う若者の力を伸ばす取り組みが求められています。

### 3 連携・協働・ネットワーク体制の問題

本章で取り上げたどの課題に関係するものとして、連携・協働・ネットワーク体制をいかに強固なものにしていくかという課題があります。

#### ●対応が難しいときこそ、必要となる顔の見えるつながりと地域・分野を超えた連携・協働

23ページの福祉団体等（一部共通）へのアンケートでは、「援助を求められ、対応できなかった場合の原因は何か」という設問に対し、「対応できるサービス・活動する団体の情報がない」との回答が52.6%と最も高い割合でした。

これは、援助を求められた事柄に対し、周りに適切に対応できるサービスや活動団体が一つも存在しない、そもそも制度が想定していない問題も中にはあるでしょう。

しかし一方で、対応できるサービスや活動団体が存在しているにも関わらず、そうした情報や活動団体の存在を知らなかったがゆえに適切な対応ができなかったという意味も含まれていると考えられます。

対応が難しいときこそ、アンテナを高くし、多くのつながりの中から必要な情報を得る機会や仕組みが必要となります。

では、どういった連携や協働が求められるのでしょうか。

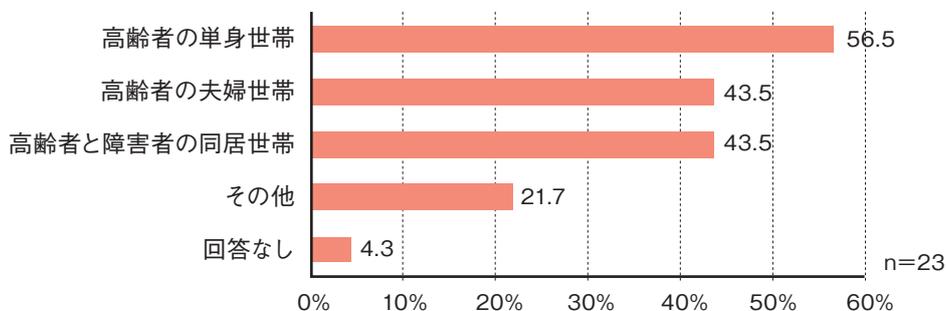
30、31ページの福祉団体等（共通）アンケートでは、「地域の困り事を

住民同士の協力で問題解決する力を高めるには、何が必要か」との設問に対し、「地域団体やボランティア・NPOと顔の見える関係づくり」との回答が全体で45.5%と比較的高い割合でした。一方で、それを対象別にみると、9種別のうち、NPO、いきいき支援センター、障害者地域生活支援センター及び商店街といった4種別でこの回答が最も高い割合でした。互いに活動分野を超えて、日頃から顔を見知っている関係を構築していれば、相談もしやすく、より質の高い連携・協働が期待できると考えられます。

また、福祉団体等（地域の福祉ニーズ調査）へのアンケートにおいて、既存の公的サービス（制度）では対応できなくて困った相談について、その世帯構成を尋ねたところ、「高齢者と障害者の同居世帯」との回答割合が高くなりました。こうした複合的な問題を抱えた世帯を支援するためには、医療保険や介護保険、さらには障害福祉や生活保護制度といった公的制度の複合的な適用とその提供体制の整備が課題となっています。問題を抱えた人の立場に立って、行政や社会福祉協議会も含め、それぞれの専門機関が問題の本質を理解し、連携・協働していくことによって制度の縦割りを乗り越えていく取り組みが強く求められています。

## ■ 福祉団体等（地域の福祉ニーズ調査）へのアンケート結果（平成 25 年度実施）

**問** 高齢者や障害者等で日常生活に支障のある人やそのご家族からの相談に応じて、介護保険や障害者総合支援法等既存の公的制度やサービスでは対応できなくて困ったことがある場合、それはどのような世帯に関する相談でしたか。（いきいき支援センター）



**問** 障害者や高齢者等で日常生活に支障のある人やそのご家族からの相談に応じて、障害者総合支援法や介護保険等既存の公的制度やサービスでは対応できなくて困ったことがある場合、それはどのような世帯に関する相談でしたか。（障害者地域生活支援センター 現、障害者基幹相談支援センター）

