

大崎市地域福祉計画

案

平成 年 月

大 崎 市

《目次》

第1章 計画改訂の趣旨	1
1. 計画改訂の趣旨	1
(1) 地域福祉計画の見直しの背景	1
(2) 法令等の根拠	2
2. 計画の位置づけ	3
3. 計画の期間	5
4. 計画改訂の体制	6
第2章 大崎市がめざす地域福祉	7
1. 計画の基本理念と目標	7
(1) 基本理念	7
(2) 基本目標	8
第3章 地域福祉を取り巻く状況	10
1. 大崎市はいま	10
(1) 高齢者を取り巻く現状と課題	10
(2) 子育て環境の現状と課題	11
(3) 障害者を取り巻く現状と課題	11
第4章 計画の実現をめざして	13
1. 協働による地域福祉の推進	13
2. 情報の収集・発言システムの構築	14
3. みんなで支えあうネットワークの形成と人材育成	14
4. 地域の特性や実情に応じたサービス基盤づくり	15
5. 生活相談に対する総合的な相談体制の確立	16
(1) 福祉サービスの適切な利用促進の推進	16
(2) 生活困窮者の自立支援	16
6. 社会福祉協議会の役割	18
7. 避難行動要支援者の支援体制	20

(1) 趣旨.....	20
(2) 避難行動要支援者名簿の作成.....	20
(3) 避難支援関係者間の情報の共有.....	21
(4) 平常時からの見守り体制の構築.....	22
(5) 避難支援関係者の役割.....	23
第5章 計画の推進に向けて.....	25
1. 行政の役割と今後の推進体制.....	25
2. 関係機関や各団体との連携.....	25
3. 社会福祉協議会との連携の強化.....	26
4. 終わりに　～計画の展望～.....	26

第1章 計画改訂の趣旨

1. 計画改訂の趣旨

(1) 地域福祉計画の見直しの背景

平成12年6月、社会福祉事業法の改正が行われ、それが社会福祉法として平成15年4月から施行されました。そこには、今後のわが国における福祉サービスの展開が、行政によるサービスだけでは、福祉ニーズに十分に対応していくことが困難となる時期が到来しつつあることを想定し、それを補完するための民間参入、いわゆるNPO法人や福祉関係団体そして一般市民の参加が不可欠との分析がありました。

その結果、社会福祉政策全般の見直しが行われ、行政だけでなく民間も含めた多様なサービス主体が提供するさまざまな福祉サービスを、利用者自身が選択するという考え方と合わせ、地域での支え合いや助け合いなどによる「地域福祉の推進」が、はじめて掲げられたのです。

社会福祉法では、法の考え方を踏まえ、市町村がそれぞれの状況に応じ、地域福祉計画を策定することを位置づけています。また、計画に記すべき事項として、「地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項」「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項」「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」の3点が掲げられており、利用者の視点、事業の側面、及び市民自身の参画というそれぞれの観点を踏まえるべきものとされています。

また、平成19年8月には地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等を市町村地域福祉計画に盛り込むこととされ、本市においても、平成20年3月に大崎市地域福祉計画を策定いたしました。

平成22年8月には、全国各地でいわゆる高齢者の所在不明問題が発生し、地域社会のつながりの希薄化が改めて明らかになり、少子高齢社会における高齢者等の孤立が憂慮され、策定済みの地域福祉計画の内容について、高齢者等の孤立防止や所在不明問題を踏まえた対応にあたり有効な計画内容となっているか点検し、必要に応じて計画の見直し等を行うよう求められました。

平成25年には、平成23年3月11日に発生した東日本大震災の教訓を踏まえ、平成25年に災害対策基本法（昭和36年法律第223号）が改正され、これまで国から示された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）が全面的に改正され、「避難行動要支援者の避難行動要支援に関する取組指針」が示されました。

社会経済の構造的な変化等による生活保護受給者や生活困窮に至るリスクの高い層の増加を踏まえ、生活保護に至る前の生活困窮者への支援（いわゆる「第2のセーフティネット」）を抜本的に強化するために生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）が、平成27年4月から施行されます。この新たな生活困窮者自立制度は、地域福祉を拡充し、まちづくりを進めていく上でも重要な施策であることから、市町村地域福祉計画の中に位置づけて計画的に取り組むことが効果的であり、その盛り込むべき具体的な事項について、「生活困窮者自立支援方策について市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画に盛り込む事項」（平成26年3月）が示されました。

（2）法令等の根拠

地域福祉計画は社会福祉法第107条に基づく計画です。

（参考）社会福祉法 ～ 市町村が策定する地域福祉計画について

（市町村地域福祉計画）

第107条 市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営む者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

- 1 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 2 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 3 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

2. 計画の位置づけ

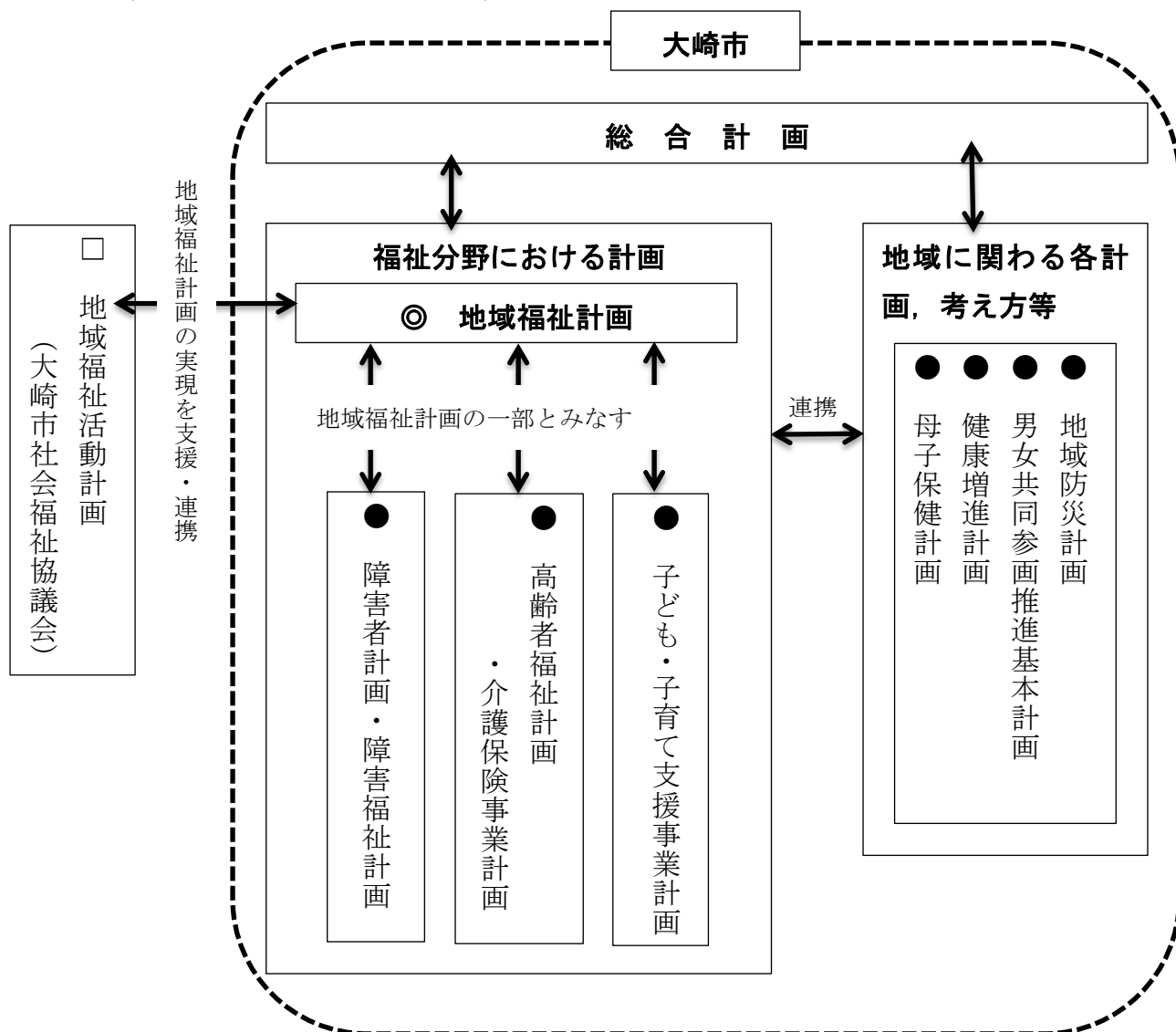
大崎市において最も上位に位置する計画が、総合計画です。大崎市では平成20年度から第1期となる総合計画がスタートし、まちづくり全般に関わる指針である総合計画との整合・連携を確保しながら、本計画を策定・推進していきます。

また、福祉部門でもさまざまな計画が策定されています。高齢者福祉に関する「高齢者福祉計画・介護保険事業計画」や、障害者福祉に関する「障害者計画・障害福祉計画」、児童福祉等に関する「子ども・子育て支援事業計画」（平成26年度までは「次世代育成支援行動計画」）など、各福祉対象者の計画が策定・推進されています。

本計画は、こうした分野別の福祉計画とも整合・連携を確保しつつ、策定・推進するものです。

さらに本計画は、避難行動時の要支援者対策をはじめ、地域におけるさまざまな計画・考え方などと連携を確保しながら推進していくものです。

図表一上位・関連計画との整合・連携



※ 地域福祉活動計画とは ～ 全国社会福祉協議会より

「社会福祉協議会が呼びかけて、住民、地域において社会福祉に関する活動を行う者、社会福祉を目的とする事業（福祉サービス）を経営する者が相互協力して策定する地域福祉の推進を目的とした民間の活動・行動計画」

3. 計画の期間

福祉分野の「高齢者福祉計画・介護保険事業計画」、「障害福祉計画」は計画期間が3年、「子ども・子育て支援事業計画」は5年、「障害者計画」は6年となっております。福祉分野の高齢者と障害者の計画と終期を同じにし、高齢者、障害者の計画見直しを反映できるようにします。そのため、本計画の期間は、平成27年度から平成32年度までの6カ年とし、必要に応じて見直しを行うものとし

ます。
また、地域を取り巻く環境の変化等に柔軟に対応するため、市民による議論や検討などは随時集約・検証していくものとし、次回の計画見直しの際に活かしていくものとし

(参考) 各計画の期間

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度	
大崎市 地域福祉計画			→								本計画					→
大崎市 総合計画		→														
大崎市 高齢者福祉計画 介護保険事業計画	→			→				第5期			第6期			→		
大崎市 障害者計画	→						→									
大崎市 障害福祉計画	→			→				第3期			第4期		→			
大崎市 子ども・子育て育 成支援計画		次世代育成支援行動計画								→						
宮城県 地域福祉支援計画		第1期						第2期								

※ 宮城県地域福祉支援計画の計画期間は、平成23年度から平成27年度までの5カ年とし、必要に応じ見直しを行うものとなっております。

4. 計画改訂の体制

本計画は、庁内検討委員会で計画の内容について協議・検討を行い、地域における福祉活動に携わる、民生委員・児童委員やボランティア団体、社会福祉協議会、地域で福祉関係のまちづくりに関わる関係者、学識関係者からなる策定委員会を設置し、福祉活動関係者の意見を反映するよう努め、計画の改訂を行いました。

第2章 大崎市がめざす地域福祉

1. 計画の基本理念と目標

(1) 基本理念

本市に育つかけがえのない子どもたちにいつまでも幸福と輝きを与え続けるための礎を築き、今後のまちづくりの基本姿勢を明らかにするため、平成19年12月に平成19年度から平成28年度までを期間とする「大崎市総合計画」が策定されました。平成24年度には、社会情勢の変化や東日本大震災等による新たな行政課題に柔軟かつ的確に対応していくため、平成24年度から平成28年度までの後期基本計画を策定いたしました。

計画は、「**宝の都（くに）・大崎** **—ずっとおおさき・いつかはおおさき—**」を将来像として位置づけ、「地域で支え合い健康で元気なまちづくり」等6つの施策の大綱を定めました。

総合計画を具現化する計画として、地域福祉計画と地域福祉計画が内包する「高齢者福祉計画・介護保険事業計画」「障害者計画・障害福祉計画」「子ども・子育て支援事業計画」等の法定計画が位置づけられています。

東日本大震災後には、地域の絆という表現が頻繁に使われるようになり、東日本大震災を受けて、地域の支え合いの重要性とその支え合いから生まれる絆の大切さが再認識されました。このことを明確に示している現計画の基本理念について、次のように現行のままの理念とします。

◇生命（いのち）の大切さを心から知っています

◇だから、みんなの生命（いのち）も

◇築きましょう 一緒に！

◇ともに支え合い、幸せに暮らせる地域を

「地域の絆と支え合い

—このまちに住んでよかったといえるまち・おおさき」

(2) 基本目標

地域福祉計画は他の法定計画である高齢者・障害者・子育て支援の計画を内包する計画であり、これらの計画はそれぞれ策定されていることから、地域福祉計画では、高齢者・障害者・子育て支援に関わる基本目標は掲げず、他の策定された法定計画の「構想・理念」、「計画・目標」を地域福祉計画の目標と位置づけます。

総合計画の基本計画「第5章 第4節 地域で支え合う社会福祉の充実」の実現に向けての主な取り組みの一部を基本目標とします。

「避難行動要支援者の避難行動要支援に関する取組指針」が示されたことから「安心・安全を目途とする「災害時要援護者避難支援体系」の確立を目指す」を、「避難行動要支援者の支援体制の構築」と改訂します。

新たな生活困窮者自立支援制度は、地域福祉を拡充し、まちづくりを進めていく上でも重要な施策であることから、「生活困窮者自立支援の推進」を新たに設けます。

本計画における目標として以下の4点を掲げます。

- 1 地域で相互に支え合う仕組みづくりの推進
- 2 地域のボランティアとコーディネーターの育成・支援
- 3 避難行動要支援者の支援体制の構築
- 4 生活困窮者自立支援の推進

なお、社会福祉法では、地域福祉計画に位置づける項目として以下の3点が示されています。

(参考) 地域福祉の推進に関する項目 (社会福祉法第107条)

- 1 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 2 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 3 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

地域福祉計画改訂後の基本理念と基本目標

基本理念

「地域の絆と支え合い

—このまちに住んでよかったといえるまち・おおさき—

基本目標

- 1 地域で相互に支え合う仕組みづくりの推進
- 2 地域のボランティアとコーディネーターの育成・支援
- 3 避難行動要支援者の支援体制の構築
- 4 生活困窮者自立支援の推進

第3章 地域福祉を取り巻く状況

1. 大崎市はいま

日本経済の構造的な変遷は、急激な都市集中を背景に農山村の過疎化を産み出す地域二極化現象の中で、核家族の進行や急速な少子高齢社会の進展等、地域環境に大きな変化をもたらしました。このことは、大崎市においても決して例外ではありません。

家庭や地域の相互扶助機能は弱体化し、また、地域住民のつながりも希薄化する中で、一人暮らし高齢者の孤立や子育て不安の増大、あるいは親の子に対する虐待そして障害者に対する理解不足など、福祉を取り巻く環境は一層の厳しさを増しています。

(1) 高齢者を取り巻く現状と課題

大崎市の平成26年4月現在における65歳以上の高齢者数は34,592人で、高齢化率は25.7%となり、4人に1人が高齢者という状況です。

また、高齢者を含む世帯数は23,314世帯で、うち一人暮らし世帯は4,813世帯に達し、高齢者のみの世帯にいたっては8,789世帯となっています。今後も高齢化や核家族化が進行し、一人暮らしの高齢者や家族と同居していても昼間は一人になる高齢者が増えることから、家庭における「見守り」や「介護力」は低下していくことが予想されます。

このような状況の中で、高齢者が健康で生きがいを持ち、いきいきとした生活を送るためには、自らが健康づくりに努め、高齢者の社会活動、生涯学習活動等の生きがいづくりを推進するとともに、介護を必要とする状態にならないための介護予防が重要となります。

また、高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らし続けるためには、在宅福祉の充実はもとより、高齢者を地域全体で支える意識啓発と仕組みづくりが、今後ますます課題となっています。

(2) 子育て環境の現状と課題

本市の出生率は、平成19年において多少の伸びを示しましたが、概ね少子傾向の潮流は続いております。一方、保育需要は以前として高く、平成26年4月1日現在の待機児童数は47人に上り、うち古川地域の占める割合は34人(72.34%)に達しています。

少子化の原因は、その一つに結婚や育児に対する考え方の変化によるといわれていますが、女性の社会進出を背景とした晩婚化による出産年齢の上昇などにその影響が見られます。また核家族の進行は、仕事と子育ての両立を困難とさせ、子育てする母親の負担感を増大させていることも少子化を加速させる大きな要因のひとつと考えられます。

家庭と地域のつながりが希薄になったことで妊婦や子育て中の親が地域で孤立し、育児不安を抱えたり、核家族や少子化により家庭の養育力が低下していることも見逃せません。

また、親の子どもに対する虐待や育児放棄が大きな社会問題となっています。虐待は、子育てを一人で背負い込むなど、子育て中の親が抱えるストレスなどによって起きるといわれていますが、本市におきましてもその件数は年々増加しているのが現状です。

本市におきましては、仕事と子育ての両立、出産・育児に対する経済的負担や安全な遊び場の確保などが子育てに関する悩みの多くを占めていることから、経済的な負担の軽減や多様な保育ニーズに対応した子育て環境の整備が課題となっています。

(3) 障害者を取り巻く現状と課題

平成26年4月1日現在における本市の障害者手帳保持者は7,269人で、その内訳は身体障害者手帳保持者5,495人、療育手帳保持者1,150人、精神障害者保健福祉手帳保持者624人となっており、いずれも増加傾向にあり、併せて障害程度の重度の方々が増えているという特徴を有しております。

障害者福祉を取り巻く状況は、「障害者自立支援法」が平成18年4月に施行され、障害福祉サービスの一元化、障害者への就労支援、社会資源の活用、公平なサービス利用のための手続きや基準の透明化・明確化、また増大する福祉サービス等の費用を国民全体で負担し合う仕組みなどが示されましたが、平成25年4月に「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」

に改め、障害の定義に難病等を加え、障害福祉サービスによる支援に加え地域生活支援事業、その他の支援を総合的に行うこととなりました。

本市では、これら障害福祉サービス等のニーズに対し、一部でサービス提供事業者が不足していたり、サービスを受けるために必要な相談支援専門員が不足している

第4章 計画の実現をめざして

1. 協働による地域福祉の推進

本市では、地域間格差が大きい少子高齢化問題をはじめとする地域課題の多様化と顕在化、厳しい財政状況そして地方分権の推進の中で、今後、行政だけでは対応できない課題が増えることが予想されるため、大崎市流地域自治組織を核とし、市民と行政が情報を共有し、各々の役割を分担・補完し、一体となって共に行動する協働のまちづくりを展開し、地域のニーズにあった住民の暮らしを支える基盤づくりに努めています。

この大崎市流地域自治組織は、「地域のことは地域で考え、地域で解決していくための仕組み」であり、「地域のことは地域の責任において決定し、責任を持つ」という自立性の高い地域自治を築こうとするもので、住民一人一人が地域について考え、それぞれが役割を持ち、地域を構成するあらゆる主体との関わり合いを創出し、活動の量と質を向上させ、自治の力を活性化させる役割を担っているものです。

個人と地域の関係が希薄化し、高齢者等の孤立や所在不明の問題など、社会情勢が大きく変化する中で、共に暮らす住民同士が支え合い、助け合う関係を築いていく意義は、ますます大きくなっており、住民の理解と参加そして相互の協働、そこに地域ボランティアなどの社会資源を活用し、全体で地域福祉を進めていく必要があります。

そのためにも、地域住民及び地域を構成するあらゆる団体を構成員とする地域自治組織と、NPO法人やボランティア団体、企業などが目的を共有し、互いの特性や違いを認め合い、「大崎市話し合う協働のまちづくり条例」に基づき、今まで以上に話し合いをしながら地域福祉の推進を図っていきます。

一方、大崎市流地域自治組織の確立の中で、各地域自治組織は、それぞれの地域がどのような地域を目指すのかについて、住民アンケート調査やワークショップなどの話し合いを通じ、取り組むべき課題や目標を検討し、実行のための手順や優先順位を示した地域計画を策定しています。

協働のまちづくりの推進は、総合計画で描いた目指すべき将来像と地域が考え

る将来像を共に共有することが必要です。行政と地域がお互いの将来像を尊重し、認め合いながら、ここにいつまでも暮らし続けたいと思える地域を「協働」というシステムを用いて築いていきます。

2. 情報の収集・発信システムの構築

地域福祉の推進にあたっては、各主体それぞれが有機的に連携することが必要です。それには、福祉サービスの利用に関する情報や相談窓口、ボランティア活動の情報など地域の情報の収集・発信システムの構築が最も重要です。そのため、NPO法人、市民活動団体、企業、行政その他の各種機関や団体等が情報の収集・発信できる体制を整備するとともに、情報ネットワークの形成が求められています。

システムの構築にあたっては、インターネットなどの電子媒体の環境整備が不可欠ですが、さらに情報を価値あるものとするためには、福祉に関わる人同士が、情報ネットワークや活動の拠点を通じて、意見や情報を共有することができる仕組みをつくることが重要です。しかしながら情報の収集・発信体制が整備されても、各主体が抱える疑問や問題を解決するための情報を的確に選択及び活用できなければ情報を活かしたことにはなりません。従って気軽に相談したり、情報交換や交流ができる拠点整備が必要です。

また、情報を地域が一方向的に受信するだけでなく、地域から行政に、あるいは地域間で受発信できることも重要です。特に地域福祉情報については、他地域の活動や事業内容が自らの地域発展に相乗効果や発展性をもたらす可能性も高いため、効果的な情報ネットワークの構築を目指します。

3. みんなで支えあうネットワークの形成と人材育成

少子高齢社会の進展など社会情勢の大きな変容の中で、地域コミュニティを形成するもっとも身近な行政区や町内会などの地縁組織においては、構成員の高齢化や固定化、構成人数の減少による活動の低調傾向が見られ、事業の継続性や担い手不足が課題となっています。一方、ボランティア団体・市民活動・NPO法人などの志縁組織では、地域課題への明確な関心と実践力や地域外とのネットワークを有しているものの、特定の住民の活動となり、地域住民の理解と協力体制が脆弱という課題があります。

一般的に、定年退職された方々は、従来の会社勤めの慣れから志縁組織には興味や関心を持つものの、地縁組織に対する参加はなじみにくいと言われております。これからの地域課題に対応するためにも、これらの地縁組織と志縁組織の横のつながりを強固なものとしていくことが大切であり、同時に、新たな地域人材の発掘と育成が不可欠となっています。

このことから、従来の公開講座などの座学型から実践的課題解決型への転換が必要と考えられ、研修のための研修にとどまることなく、様々な仕事や社会活動にチャレンジし、多様なライフワークを産み出す「生活力」、積極的に地域社会に関わり、地域自治を担う主体性と地域づくりのマネジメントを担う「社会力」、地域資源を有効に活かし、効果的なまちづくりをコーディネートできる「経営力」といった研修カリキュラムを通じ、新たな地域福祉の推進役となる地域リーダーの養成を目指し、併せて、受講者が地域で活躍できる環境の整備を目指します。

※ 志縁組織：共通する目的で集まった人たちにより構成される組織・団体

4. 地域の特性や実情に応じたサービス基盤づくり

福祉分野に関わる支援を必要とする人のニーズは、個人の価値観、時間や場所、世帯の状況によって異なり、求めているサービスの質・量・種類も様々です。行政や社会福祉法人等が行う福祉サービスは、画一・公平・平等の一律的に実施できる基礎的な部分ですが、それだけでは対応できない部分について、地域住民相互の助け合いやボランティア活動による新たなサービスを創り出し、当事者の声が反映されたより使いやすいサービスの基盤づくりを目指します。

5. 生活相談に対する総合的な相談体制の確立

(1) 福祉サービスの適切な利用促進の推進

最近の窓口相談は、複合的な内容のものが少なくありません。

例えば、福祉や健康あるいは医療に関する相談、そこに介護や家庭問題、経済的問題が複雑に組み合わされる事例があります。現在の対応は、障害者福祉や高齢者福祉あるいは児童福祉や生活保護などの各担当が、個別に対応し必要において各担当が連携し、相談者に対して適切なサービスやアドバイスを提供できるよう努めています。

本市におきましては、申請手続き等に対するワンストップサービスの検討は進められておりますが、保健・医療・福祉、その他の複合的な相談については、関係部局の連携により現在に対応しています。現在のこの連携を組織的体制のなかでどのように構築すべきか検証する必要があります。

今後、相談内容もますます複雑化が予想される中で、地域における福祉サービスの適切な利用促進を図るため、福祉分野に限らず、保健・医療関係者や社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO法人等の民間事業者も含めた連携による、相談体制の確立を目指します。

(2) 生活困窮者の自立支援

① 生活困窮者自立支援の推進

社会経済の構造的な変化等による生活保護受給や生活困窮に至るリスクの高い層の増加を踏まえ、生活保護に至る前の生活困窮者への支援（いわゆる「第2のセーフティネット」）を抜本的に強化するために、生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）が平成27年4月から施行されます。

生活保護受給手前の生活困窮者の支援については、生活困窮者の自立と尊厳を確保し、生活困窮者が孤立しない、地域づくりを目指します。

② 生活困窮者の把握

生活困窮者自立支援法の対象は、経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者とされています。

この対象者の把握に、生活困窮者の自立相談支援機能を有する窓口を設けるとともに、生活保護受給の相談窓口である福祉事務所、就労支援の必要な方を把握しているハローワークなどと綿密な連携が必要となります。

また、対象者の早期発見のためには租税・保険料等の関係部局と連携し、その情報から把握するとともに、既存の社会資源である地域若者サポートステーション、社会福祉協議会、障害者相談支援事業者、地域包括支援センター、消費生活相談窓口や、民生委員・児童委員などの各種相談窓口とも、生活困窮者の発見のためのネットワークを構築し把握に努めます。

③ 生活困窮者の自立の支援と地域づくり

生活困窮者の社会的経済的な自立を実現するための支援は、生活困窮者一人一人の尊厳と主体性を重んじたものでなければなりません。また、生活困窮者が孤立し自分に価値観を見いだせないでいる限り、主体的な社会参加に向かうことは難しいので、社会とのつながりを強め周囲から承認されているという実感を得られることが必要です。

地域社会の住民をはじめとする様々な人々と資源を束ね、孤立している人々が地域社会の一員として尊ばれ、多様なつながりを再生・創造できることが必要です。その多様なつながりこそが人々の主体的な参加を可能とし、自立の基盤となります。

職を失うなどして生活困窮に陥り、社会とのつながりを弱め、引きこもりなどで地域社会から見えにくくなった時に、出来るだけ早く相談し、自立までを包括的・継続的に支援を受けられる相談支援体制の構築を目指します。

新たに設けられる自立相談支援事業や既存の社会資源である各種相談・支援事業者と、地域の民生委員・児童委員やボランティアなどが連携し、日常的な見守りなどの支援を通して、社会参加の場づくりを目指すとともに、NPO法人などの新たな社会資源を活用し、就労先の開拓など、地域の実情や特徴を生かした地域づくりを目指します。

6. 社会福祉協議会の役割

本章第1項において、協働による地域福祉を進めるためには、地域コミュニティの構築が不可欠であること、そしてそれは、市民やNPO法人等々の地域を構成するあらゆる主体がパートナーシップを形成し、まちづくりにおける協働の仕組みを育むことにより展望されることを述べました。

社会福祉協議会(以下、「社協」という。)は、その形成過程において地域と深く関わりを持つ福祉団体です。

さらに、地域コミュニティが構築され、それが実際に機能するとき、社協の役割は、地域のコーディネーターの育成・支援や、自らがコーディネーターとしての機能を発揮する中核的役割を担うものです。

また、社協は「大崎市地域福祉計画」と連動し、「大崎市社協地域福祉活動計画」の策定を行います。その中で各福祉団体等との意見交換・ヒアリングで収集した情報を活動計画に反映させるなど、本計画実現に向けての一翼を担うものです。

社協は、社会福祉法第109条により、地域福祉の推進を図ることを目的とする団体として明確に位置づけられており、従来から行ってきたコミュニティワークなどの「専門性」を積極的に発揮することが求められています。さらに地域福祉に関係する個人や団体が行う活動等の連絡調整や協議の場として極めて重要な役割を担っており、更なる飛躍が望まれます。

今後、本市においては、地域福祉の積極的な推進を図るため、社協と問題意識の共有を図るなど、地域福祉を担う両輪として共に活動していきます。

参考 社会福祉法第109条抜粋

(市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会)

第109条 市町村社会福祉協議会は、一又は同一都道府県内の二以上の市町村の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、指定都市にあつてはその区域内における地区社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が、指定都市以外の市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。

- 一 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
- 二 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助

三 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成

四 前三号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業

7. 避難行動要支援者の支援体制

(1) 趣旨

災害時要援護者対策については、これまで国から示された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）を基に取り組んできました。

しかしながら、平成23年3月11日に発生した東日本大震災においては、被災地全体の死者数のうち高齢者の死者数は約6割を占め、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍に上りました。他方で、例えば、消防職員・消防団員の死者・行方不明者は281名、民生委員の死者・行方不明者は56名に上るなど、多数の避難支援者も犠牲となりました。

こうした東日本大震災の教訓を踏まえ、平成25年に災害対策基本法（昭和36年法律223号。以下「法」という。）が改正され、要介護高齢者や障害者等の避難行動要支援者や避難支援等関係者の犠牲を抑えるために、上述のガイドラインが全面的に改正され、

- ① 避難行動要支援者名簿（以下「名簿」という。）の作成を市町村に義務付けるとともに、その作成に際し必要な個人情報を利用できること
- ② 避難行動要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供すること
- ③ 現に災害が発生、または発生のおそれが生じた場合には、本人の同意の有無に関わらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できること
- ④ 名簿情報の提供を受けた者に守秘義務を課すとともに、市町村においては、名簿情報の漏えいの防止のため必要な措置を講ずること

などが定められ、「避難行動要支援者の避難行動要支援取組指針」が新たに示されました。

この指針を受けて、名簿を活用した実効性のある避難支援がなされるよう、避難行動要支援者の支援体制を構築するものです。

(2) 避難行動要支援者名簿の作成

○ 要配慮者の把握

名簿を作成するにあたっては、まず、以下の方法により高齢者、障害者、そ

の他特に配慮を要する者の把握を行います。

法の規定により、名簿の作成にあたり市の関係部局で把握している要介護高齢者や障害者等の要配慮者の情報を、その保有にあたって特定された利用の目的以外の目的のために利用します。

① 高齢者

要介護者の情報に関しては、要介護認定情報等を把握するとともに、高齢者のみ世帯等の情報に関しては、民生委員や自治会等の地域団体の日頃の活動を通して把握します。

② 障害者

障害者の情報に関しては、各種障害者手帳における情報等を基本とし、各種障害者手帳の交付やサービス申請の機会を通して把握するとともに、高齢者と同様に民生委員等の日頃の活動を通して把握します。

③ 在宅療養者

在宅で常時特別な医療等を必要とする在宅療養者については、保健所、医療機関など関係する機関と連携し、身体障害者手帳等を活用しながら、該当者を把握します。

④ 妊産婦及び乳幼児や在住外国人居住者

妊産婦及び乳幼児の情報に関しては、母子健康手帳の発行状況や住民基本台帳を活用しながら把握します。また、在住外国人についても住民基本台帳を活用しながら把握します。

なお、実際の災害時には、妊産婦や在住外国人については、避難支援関係者に対して情報の提供を行います。

○ 名簿の作成

把握した要配慮者情報をもとに、名簿を作成します。

① 避難行動要支援者の範囲

名簿に掲載する者の範囲は、地域防災計画において定められます。

範囲の要件設定に当たっては、要介護状態区分、各種障害者手帳の要件のみならず、各地域において支援が必要となる者が支援対象から漏れないようにします。

設定した要件から形式的に該当しないものであっても、避難行動支援が必要であると認められる者については、従来の「手上げ方式」のように、避難行動要支援者本人や、避難支援関係者からの申出により名簿に掲載出来るようにします。

(3) 避難支援関係者間の情報の共有

○ 避難行動要支援者からの同意の取得

作成した名簿に掲載された情報を、平常時から避難支援関係者へ提供するには、避難行動要支援者の同意を得ることが必要であり、郵送や避難支援関係者からの個別訪問など、直接的に働きかけることが必要です。

その際には、名簿情報を提供することの趣旨や内容を説明し、本人が実質的に同意していると判断できることが必要です。また、重度の認知症や障害等により、個人情報の取扱いに関して判断できる能力を有していない場合などは、親権者や法定代理人等からの同意を得ることも必要であり、書面による同意を原則とします。

【具体的な避難支援関係者への情報提供の同意取得】

- 1 要介護認定結果通知及び障害者手帳の交付時に説明し、同意を得るよう努めます。
- 2 市から提供された名簿情報以外に避難支援が必要な者に、避難支援関係者から、個別に趣旨や内容を説明し同意を得ます。

○ 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供

平常時からの避難支援関係者への名簿情報の提供について、本人から同意を得られた場合は、名簿情報についてあらかじめ避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画に定めた情報提供の対象となる避難支援関係者に情報を提供します。

○ 名簿の更新と情報の共有

名簿情報については転出、転入、転居、身体的状況の変化等により変更が生じるので、住民基本情報、要介護認定情報、各種障害者手帳情報等との連動に努めていきます。また、最新の名簿情報を共有するために、年2回（年度当初と年度中途）に情報を更新し、その都度避難支援関係者に名簿情報を提供します。

(4) 平常時からの見守り体制の構築

災害発生時に最も重要となるのは、自らの身を守る「自助」であり、このことは、避難行動要支援者及びその家族にも当てはまるものです。

しかし、避難行動要支援者は、その身体的な特性等により、「自助」が困難である場合が想定されることから、避難行動要支援者の支援においては、自治会や自主防災組織、近隣住民等の地域における支援活動（＝「共助」）が特に重要となり、自治会等の地区を単位として、日ごろから訪問活動や諸行事の案内などを通じた地域交流を図り、緊急時には遠慮なく連絡ができるといった日常生活における関係づくりが大切です。

避難行動要支援者の特性は個人差も大きく、発災時に、それぞれの避難行動要支援者の状態に合わせた支援が必要となることから、避難行動要支援者及びその家族も積極的に、自治会や自主防災組織等と話し合い、避難支援者、避難所、避難方法等について具体的な計画の作成に取り組むことが重要です。

民生委員や社会福祉協議会、自主防災組織等に、避難行動要支援者と避難支援関係者の打合せの調整、避難支援関係者間の役割分担の調整等を行うコーディネーターとしての協力を得て、避難行動要支援者及びその家族を含めて具体的な避難支援等の方法について打合せし、市や避難支援関係者間で避難支援等に必要な情報を共有できるようにします。

(5) 避難支援関係者の役割

避難支援関係者は、災害発生後ただちに名簿登載者宅を訪問し、その安否を確認するとともに、避難行動要支援者が被災されている場合において、その状況が避難支援関係者によって救助できると判断される場合は、ただちに救助を行い、その結果を地域自主防災組織の本部に連絡します。

また、被災の状況が、避難支援関係者の及ぶ範囲以上の場合においては、ただちに市の災害対策本部（古川地域以外の場合は、現地災害対策本部）に連絡し、指示を仰ぐとともに、その旨を地域自主防災組織の本部に報告します。

避難支援関係者は、日常的にも避難行動要支援者とコミュニケーションを図り、人間関係の構築に配慮するとともに、発災時には避難支援関係者自らが被災者になることも想定されるので、その際の避難行動要支援者に対する対応等について、避難支援関係者間の意思の共有に留意することが必要です。

○ 地域自主防災組織の役割

地域自主防災組織は、地域の実情に応じた指針により行動するものですが、地域自治組織が目指す「地域の安全は地域で守る」仕組みと整合を図るとともに、民生委員活動の一環である「災害時一人も見逃さない運動」との連携にも配慮するものとします。

地域自主防災組織は、本市から送付される「避難行動要支援者名簿」により、災害時には避難支援関係者より報告される安否確認の結果を名簿と突合し、すべての避難行動要支援者の安否を確認した後に、市の災害対策本部（古川地域以外の場合は、現地災害対策本部）に報告します。

第5章 計画の推進に向けて

1. 行政の役割と今後の推進体制

地域福祉の理念は「住民主体」であるとはいえ、行政が地域住民の健康で文化的な生活を保障する役割を担い続けることに変わりはありません。「公助」としての「自助」への支援，増加する「共助」の取り組み，社会福祉協議会との協働など，行政の役割は引き続き大きなものがあります。

地域福祉における行政の役割は，福祉部門のみならず，様々な分野で市民生活と密接に関連しています。このことから，市全体の地域福祉推進の指針である本計画は，全庁的な計画として位置づけ，その推進に当たっては，福祉，保健・医療，人権，教育，労働，住宅，環境など関係部局と幅広く連携を図り，地域福祉推進のため，職員のスキルアップや意識改革，行政組織の体制づくりを進めます。

2. 関係機関や各種団体との連携

地域福祉の中心的役割を担うのは，住民や各種ボランティア，NPO法人，福祉サービス実施事業者など多岐にわたり，行政とそれら実施主体は，常に緊密な関係で連携を取る必要があります。また，国・県の保健福祉関係機関との連携も欠かすことができません。

今後も，連携・調整を図りながら，地域福祉推進に向けた体制を整備します。

3. 社会福祉協議会との連携の強化

社会福祉協議会は、市民、関係団体、事業者等が幅広く地域福祉に参加し、公民協働で地域福祉に取り組んでいけるよう、各種事業の企画及び実施、活動への住民参加のための援助、事業に関する調査、普及助成等の事業を行っています

このことから、地域住民の立場で多様な民間団体や地域住民の参加・協働を促進し、地域福祉計画と連動する計画として様々な福祉活動を計画化する「地域福祉活動計画」の見直しを進めています。

行政はかねてから社会福祉協議会と連携して、地域福祉の推進に努めてきましたが、今後もさらに連携を強化し、協働で地域福祉の推進を図っていく必要があります。

本市は、地域福祉を推進する専門機関としての社会福祉協議会の体制強化を支援し、活動の充実を進めるほか、地域福祉活動計画の策定を支援していきます。

4. 終わりに ～ 計画の展望 ～

今回の計画の改訂に基づいて地域福祉を進めて行くにあたり、推進状況を定期的に点検し、施策の検討・調整、見直しへ結び付けていく必要があります。

こうした作業を着実に実施するため、市民や関係機関・団体等からの意見、提言を計画の中に反映させながら、常に「大崎市地域福祉計画」の質の向上を目指していきます。

その成果として、行政、団体、市民など全市的な相互の信頼感が増幅し、住民同士の支え合う仕組みづくりが生まれ、地域の絆が深まり「このまちに住んでよかったといえるまち・おおさき」の理念の実現を目指します。