

目次

はじめに	1
・ 地域福祉とは	
・ 地域福祉推進の視点	
・ 地域福祉計画と地域福祉支援計画	
・ 行政の役割	
・ 計画期間	
第Ⅰ章 現状と課題	4
1 地域を取り巻く現状	4
①地域福祉を取り巻く社会状況	
②法律や制度等の変化	
③地域福祉の現状	
④県民意識の状況	
2 地域の福祉課題	14
①社会の変化	
②地域の福祉課題	
第Ⅱ章 地域の福祉課題解決に向けて	17
1 地域を知る（ニーズ調査）	17
2 地域で考える（協議の場づくり）	18
3 課題解決する（体制づくり）	19
第Ⅲ章 支援施策の体系	21
①「支え合い」の体制づくり	22
○市町村等が行う地域福祉推進の取り組みへの支援	
○地域共生の仕組みづくり	
○地域活動の活性化	

②	地域福祉の担い手づくり	26
	○福祉教育と地域福祉の中心となる人材の育成	
	○地域の支え合いを進める人づくり	
③	安心できるサービス基盤の整備	28
	○地域の人々を支える相談支援活動の充実・強化	
	○サービスの質の向上	
第Ⅳ章	市町村地域福祉計画策定にあたって	30
A.	計画を策定するために	30
1	市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項	
2	計画策定の体制と方法及び手順	
3	計画期間及び公表等	
4	市町村地域福祉計画と他の計画との関係	
5	その他	
B.	住民等の主体的参加を実現するために	40
	はじめに	
1	住民参加の仕組み	
2	住民参加の単位	
3	参加にあたっての留意点と具体的手法	
4	会議等にあたって	
5	参加主体の役割	
6	キーパーソンの役割について	
7	意思決定の方法	
8	施策実施面での配慮	
9	計画実施状況評価への参加	
10	住民参加のための条件整備	
用語解説		47
参考資料		52

はじめに

地域福祉とは

- 既存の福祉サービスや仕組みでは対応出来ない地域の生活課題に対して、地域住民のちょっとした声かけや助け合い、ボランティアの力で、お互い助けたり助けられたりする「つながり」・「絆」を大切にしながら、地域住民、自治会・NPO・ボランティアなどの多様な組織、行政が連携して、課題解決に向けて取り組むことにより、誰もが安心して自分らしい生活を送ることができる地域を作りあげていくのが「地域福祉」です。
- 本計画においては、上記に加え、障害者や外国人、社会的に孤立している人など、支援の必要な人や社会的排除の対象となりやすい人々の権利を守り、だれもが包摂され共に生きる地域＝「みんなで支えみんなへつなく、新たな地域の絆づくり」を目指します。

地域福祉推進の視点

- 地域から孤立し排除されることなく、誰もが自分らしく暮らせる地域社会の実現が地域福祉の目標です。
- この目標実現に向け、基本となる理念は、「全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う」という「ソーシャル・インクルージョン」の視点です。
- この理念を実現していくためには、地域の中で暮らす人々がお互いに受容し支え合うしくみをつくる必要があり、官民が協働した地域活動によって、包み支え合う地域社会づくりへの取り組みを進めていく事が必要です。
- また、地域福祉は、誰もが陥るけれども個人では対応しきれない福祉課題を、地域社会の矛盾や不具合としてとらえ、その発生を予防したり、対処していくという視点で取り組むべきものです。
- そのためには、住民が主役となって、地域福祉を推進していくことが不可欠であり、その課程で地域福祉計画を策定していくことが、地域福祉推進の大きな役割を果たすこととなります。

地域福祉計画と地域福祉支援計画

- 地域福祉計画は社会福祉法第107条において、市町村が地域福祉の推進に関する次の事項を定める計画と規定されています。

- 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

- 地域福祉計画は、地域福祉のさまざまな担い手（住民、行政、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、NPO、ボランティア、福祉事業者等）の参画のもと、住民主体で地域課題解決の仕組みづくりを行うものといえます。
- 特に、既存の福祉計画や施策だけでは対応できない地域の福祉課題について、社会的な排除、摩擦、孤立等を背景にした施策の谷間にある福祉ニーズへの対応について地域福祉の中に位置づけて対応していくことが重要になっています。
- 地域福祉支援計画では、こういった福祉ニーズへの対応を喫緊の重点課題として捉え、それにどのように対応していくのかという観点から計画を策定しています。
- また、他の計画（高齢者福祉計画、障害者福祉計画、こども・子育て応援プラン）で一定盛り込まれているものはそれを尊重し、これらの計画であまり触れられておらず、なおかつ、県として積極的に取り組むべき内容を、重点的な取り組みとして整理しています。

行政の役割

- 市町村の基本的な役割は、地域住民の福祉を向上させることです。また、社会福祉法において、地域における福祉サービスの適切な利用の推進や住民の地域福祉活動への参加の促進などを定める地域福祉計画の策定が求められるなど、市町村の役割は大変重要であると言えます。具体的には、住民に最も身近な行政として、福祉サービス事業の振興や住民とボランティア団体などとの連携支援など、福祉コミュニティづくりを行っていく必要があります。
- 県には市町村の役割を補完し、取り組みを支援する役割が求められます。広域な事業の実施や調整、専門的な事業の実施などに各市町村や各種団体と連携を図りながら取り組む必要があります。具体的には、福祉に携わる人材の養成、市町村への

専門的・先進的な情報の提供、県域レベルにおける福祉サービス基盤の整備などに取り組んでいくことが挙げられます。

計画期間

- 本県では、地域福祉計画の策定率が低く（平成 24 年 3 月末時点 策定済み 11 市町村 / 39 市町村 策定率 28.2%）、個別福祉の取り組みで十分という市町村もあり、地域福祉への理解や取り組みが十分とは言えない状況にあります。
- このため、地域福祉固有の課題への取り組みを進める「新たな地域の絆づくり」を目標に、計画期間を平成 25 年度～27 年度までの 3 年間とし、計画策定を含めたこのような取り組みが進むよう支援計画を策定します。
- 適切な進捗管理を行うため、PDCA サイクル（計画→実行→評価→改善）によるマネジメントシステムを活用し、必要に応じた施策の改善等を実施しながら、社会情勢の変化にも柔軟に対応した取り組みを実施していきます。

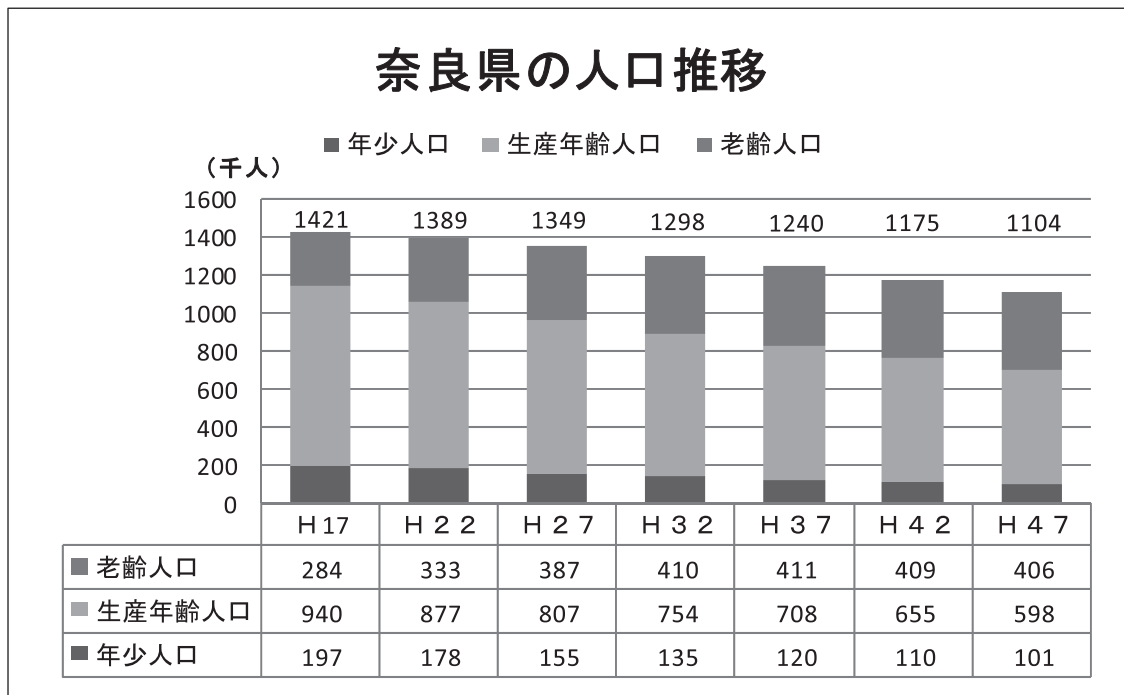
第 I 章 現状と課題

1 地域を取り巻く現状

① 地域福祉を取り巻く社会状況

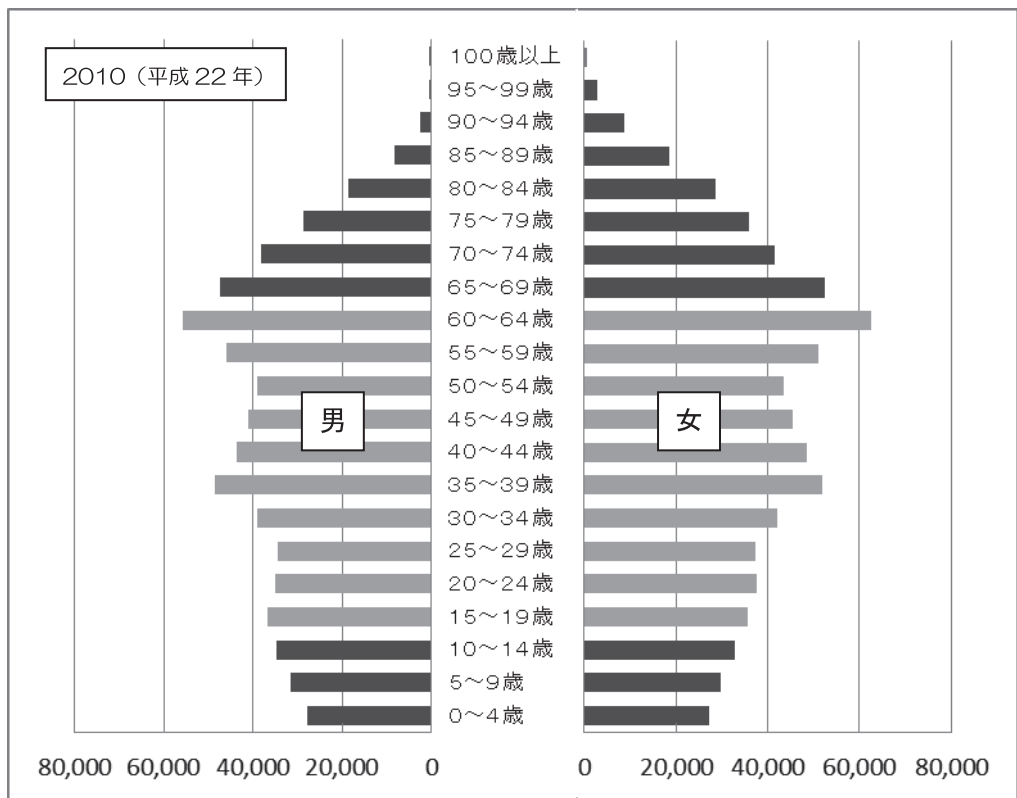
- 人口構造の変化

本県の人口は、平成12年に減少に転じました。今後も、少子化の影響を受けて人口の減少は続き、平成47年には現在の約139万人よりも約30万人少ない約110万人へと大きく減少し、特に生産年齢人口が急激に減少していくと見込まれます。また、人口の減少が続く一方で、65歳以上の人口は、平成37年まで増加する見込みです。

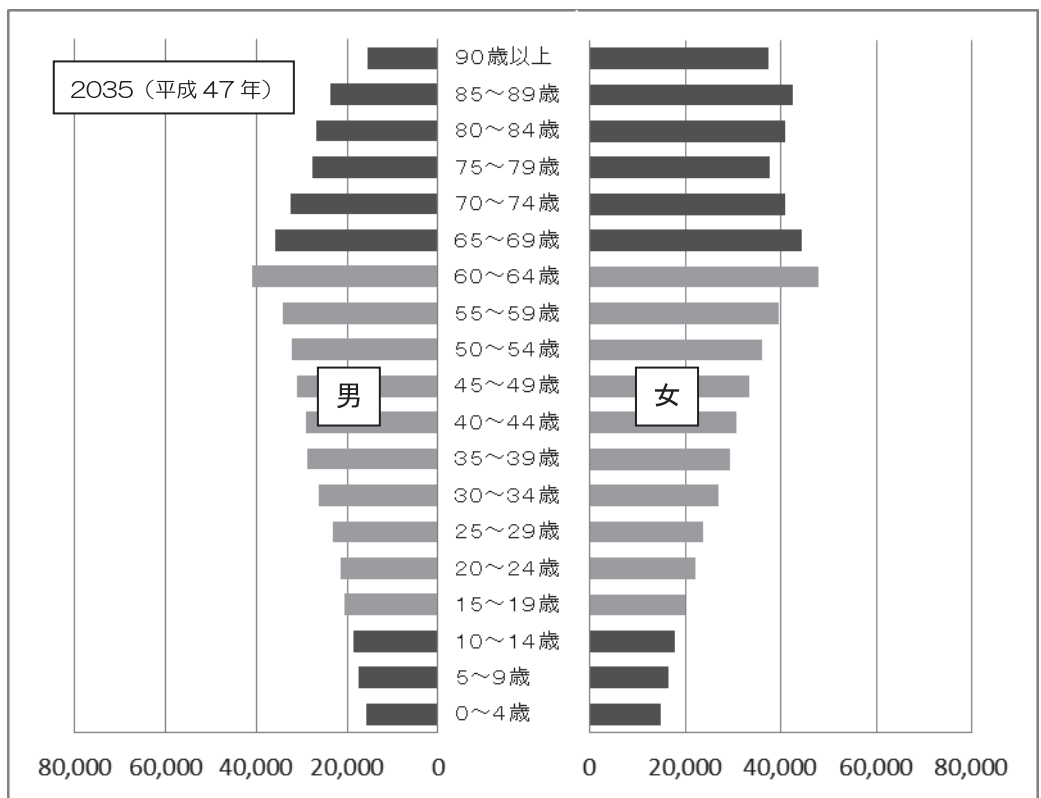


(出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口」)

<奈良県の人口ピラミッド>



(出典：国勢調査)

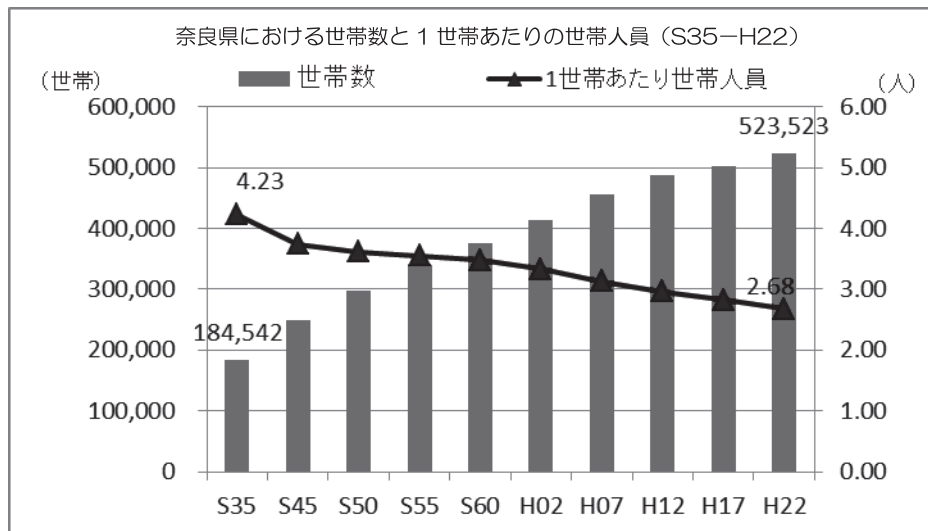


(出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口」)

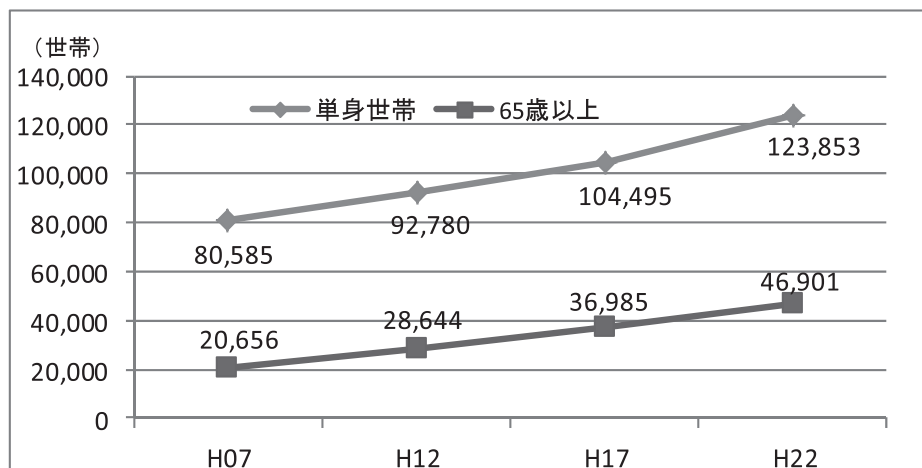
・ **核家族化、高齢者のみ世帯の増加**

県内の世帯数は増えていますが、1世帯あたりの世帯人員は減少しており、核家族化が進んでいます。

また、県内の単身世帯数は15年間で約4万世帯も増えていて、そのうち、65歳以上の高齢単身者についても年々増加しています。県が行った調査では、「一人暮らし」「夫婦二人暮らし」の概ね高齢者のみの世帯が、調査対象のほぼ半数であり、75歳以上の女性の一人暮らしの割合が高いという結果が出ています。



(出典：国勢調査)



(出典：国勢調査)

＜年代・性別＞家族構成

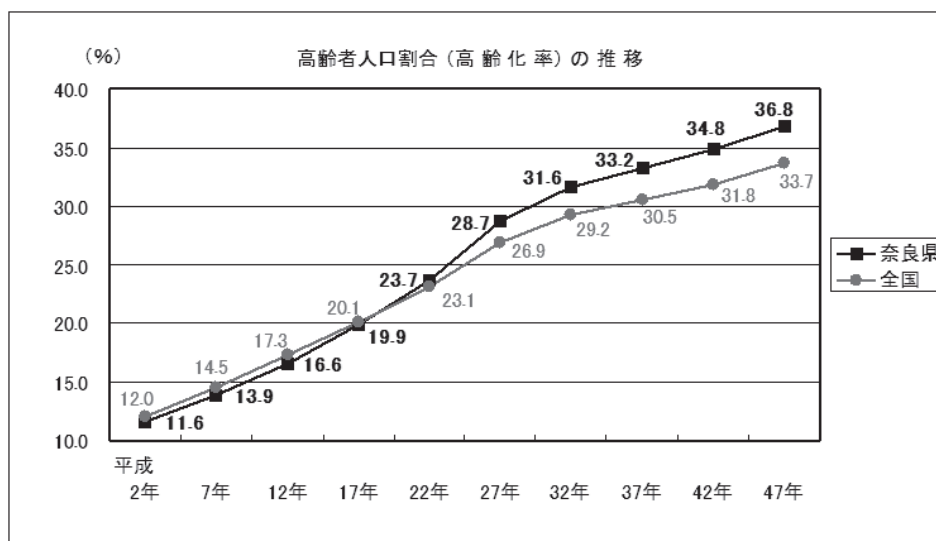
	合計	一人暮らし	夫婦二人暮らし	核家族	三世代・四世代	その他	無回答
合計	3,259	289	1,305	791	612	105	157
	100.0	8.9	40.0	24.3	18.8	3.2	4.8
65～74歳男	794	35	403	234	91	15	16
	100.0	4.4	50.8	29.5	11.5	1.9	2.0
65～74歳女	861	100	328	210	184	36	53
	100.0	11.6	38.1	24.4	15.6	4.2	6.2
75歳以上男	810	41	375	167	169	19	39
	100.0	5.1	46.3	20.6	20.9	2.3	4.8
75歳以上女	702	107	161	162	207	27	38
	100.0	15.2	22.9	23.1	29.5	3.8	5.4
無回答	92	6	38	18	11	8	11
	100.0	6.5	41.3	19.6	12.0	8.7	12.0

(出典：高齢者の生活・介護等に関する実態調査 平成22年 県長寿社会課)

高齢者を取り巻く状況

日本の高齢化は世界に例を見ない速さで進んでいる中、本県の人口に占める高齢者の割合は、十数年後には約3人に1人となり、急速に高齢化が進むと予想されます。

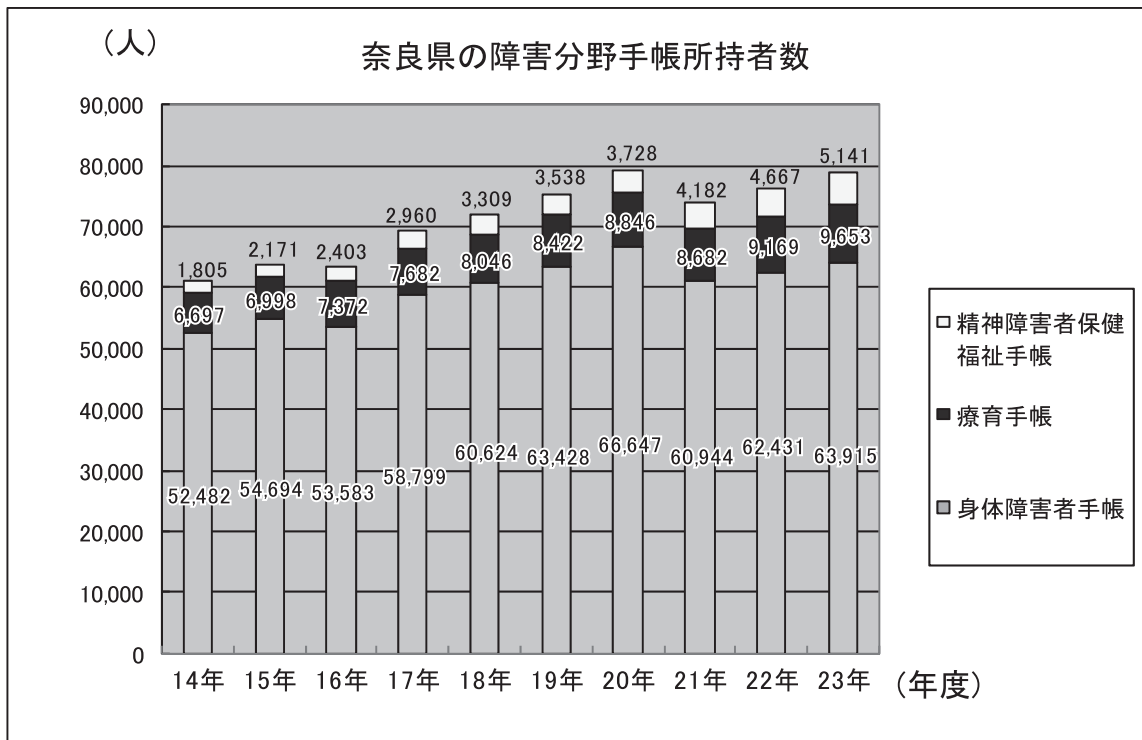
奈良県は、昭和40年代頃から大阪や京都のベッドタウンとして発展してきたため、団塊の世代を核としたベッドタウンに転入してきた世代がこれから一斉に高齢期を迎えます。これにより、介護を必要とする人や認知症高齢者も増加することが見込まれます。



(出典：平成2-17年 国勢調査、平成22年 第4期介護保険事業支援計画 平成27-47年『日本の都道府県別将来推計人口』(国立社会保障・人口問題研究所))

・ **障害のある人を取り巻く状況**

障害のある人は、県の総人口が平成12年以降減少する中で、身体、知的、精神のいずれについても増加傾向にあります。また、障害の重度化や障害のある人の高齢化が進んでおり、障害のある人が出来る限り住み慣れた家庭や地域で生活できるよう啓発運動を進めるとともに、生活の自立を支援し、家族の負担を軽減することが重要です。

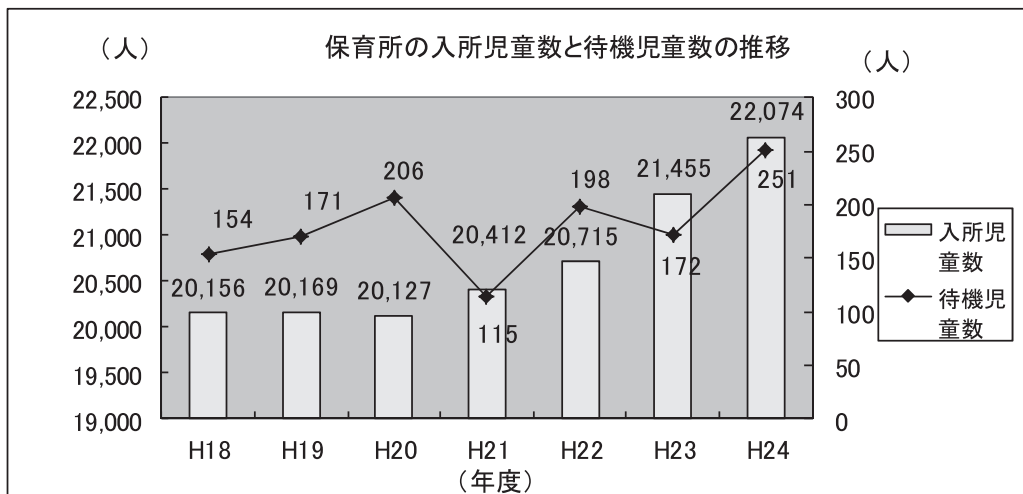


(出典：精神障害者保健福祉手帳：県保健予防課調べ
療育手帳、身体障害者手帳：県障害福祉課調べ)

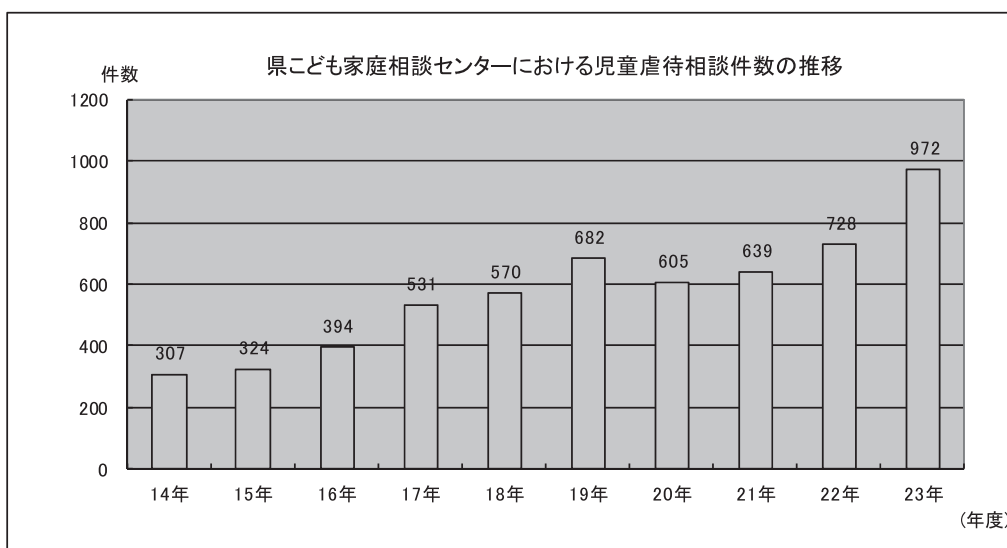
・ **子どもを取り巻く状況**

都市化や核家族化の進行により、地縁、血縁を中心とした社会が崩壊し、地域や家庭の子育て機能の低下や子育て家庭の孤立化が課題と言われる中、本県においても、保育所の待機児童の発生や児童虐待の相談件数の増加、ひとり親世帯の増加が見られます。

地域における子育て環境を整備するとともに、ニーズに応じた多様で質の高い保育サービスの提供、共働き世帯等の児童への放課後支援、保護や支援を必要とする子どもや家庭への取り組みを充実し、安心して子どもを生み育てられる環境を整えていく必要があります。



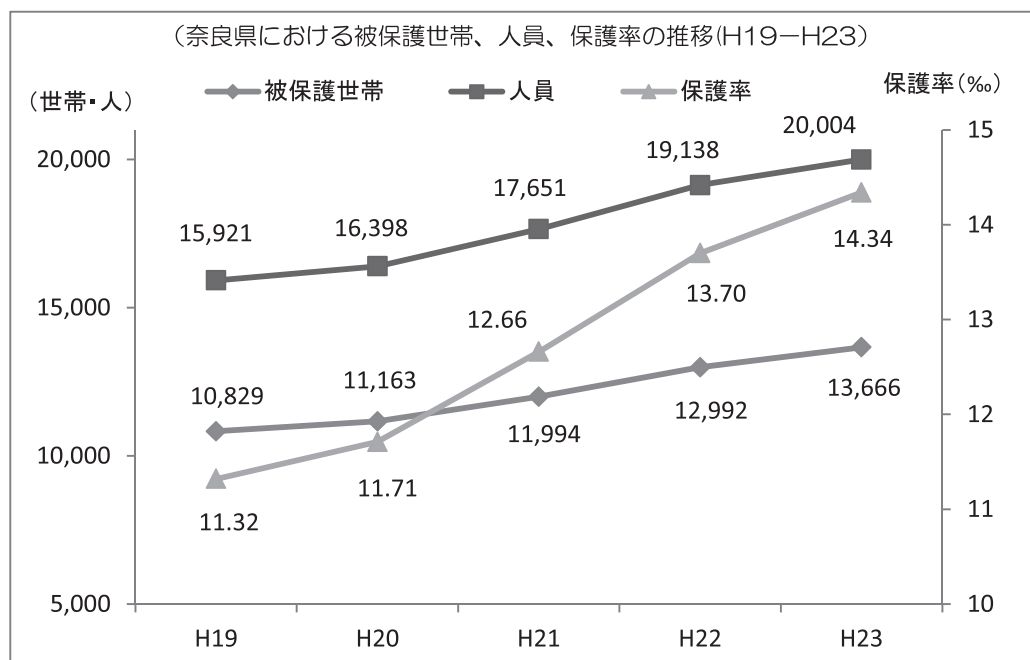
(出典：県子育て支援課調べ)



(出典：子ども家庭課調べ)

・ **生活困窮者の増加**

長引く不況により、地域の経済や雇用の安定が脅かされる中、生活に困窮している世帯・人が増加しており、生活の不安定さが、社会不安や虐待、孤立といった、地域の福祉課題に深く影響しています。



(県地域福祉課調べ)

② 法律や制度等の変化

・ 介護保険制度の改正

平成24年4月から施行された改正介護保険法では、主に以下の3点に注力した改正が行なわれました。

- 1) 地域包括ケアシステムの構築
- 2) 介護人材の質の向上、待遇改善、利用者保護
- 3) 介護保険制度に対する自治体手続きの軽減

・ 障害者自立支援法の改正

障害者自立支援法（平成17年法律第123号）や児童福祉法（昭和22年法律第164号）等の一部が改正され、平成23年10月1日から、グループホーム、ケアホームの家賃助成、重度の視覚障害者の同行援護等が実施され、平成24年4月1日からは、相談支援の充実、障害児支援の強化等が実施されました。

・ 障害者虐待防止法の施行

平成24年10月1日から、国や地方公共団体、障害者福祉施設従事者等、使用者などに障害者虐待の防止等のための責務を課すとともに、障害者虐待を受けたと思われる障害者を発見した者に対する通報義務を課すなどしています。

・ 障害者総合支援法の制定

平成25年4月1日から、「障害者自立支援法」を「障害者総合支援法」とするとともに、障害者の定義に難病等を追加し、平成26年4月1日から、重度訪問介護の対象者の拡大、ケアホームのグループホームへの一元化などが実施されます。

・ 児童虐待防止法及び児童福祉法の一部改正

平成16年の改正法附則の見直し規定を踏まえ、児童虐待防止対策の強化を図る観点から、児童の安全確認等のための立入調査等の強化、保護者に対する面会・通信等の制限の強化等を図るための見直しが行なわれました（平成20年4月施行）。

③ 地域福祉の現状

・ 市町村地域福祉計画の策定状況

本県において、地域福祉計画を策定している市町村は、平成24年3月末時点で11市町村であり、28市町村で未策定です。策定率は28.2%であり、全国市町村の策定率58.9%の約1/2にとどまっています。

・ 民生委員・児童委員の活動状況

本県では、約3,000名の民生委員・児童委員が、住民の相談支援や地域福祉活動等、幅広く活動しています。昨今、要支援者の増加や、プライバシー意識の高まりによる住民の支援の拒絶等、民生委員・児童委員が活動しにくい環境にあり、民生委員・児童委員の負担感も増しているとの指摘があります。

さらに、欠員が年々増加傾向にあるなど、人材の確保も困難な状況になっています。

・ 権利擁護の状況

認知症や障害等によって判断能力を十分に発揮出来ない人が、自らの能力を少しでも発揮できるよう支援するなど、地域で安心して生活できる環境づくりが求められています。認知症の進行などにより判断能力が低下し、必要なサービスを利用するための契約や財産管理が出来なくなった場合に不利益を被ることのないよう、その人の意思を適切に代弁し、権利を擁護するため、今後も、成年後見制度の利用推進や日常生活自立支援事業の活用などを促進する必要があります。

・ 災害時における要援護者避難支援

災害時には、高齢者、障害のある人、外国人、乳児、妊婦等の支援を必要とする人々（災害時要援護者：必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を必要とする人々）については、個々に応じた迅速・的確できめ細かな支援が必要となります。

そのためには、平常時から要援護者情報の把握、地域の支援体制づくりなどの対策を推進する必要があります。

④ 県民意識の状況

- ・ **地域の課題解決能力の低下**

地域には従来より自治会や婦人会などの地縁組織があり、地域の様々な課題解決の中心となっていました。

しかし、近年の急速な少子高齢化や核家族化などにより、自治会に加入しない世帯や組織の高齢化による活動参加者減少といった状況に陥っているところでは、地域による課題解決が難しくなっています。

- ・ **地域福祉活動（住民相互の支え合い活動）の状況**

複雑化、多様化する生活課題に対応するためには、高齢者、障害のある人、子どもなどを対象とした個別の公的なサービスだけでなく、住民主体の地域福祉の推進により、地域コミュニティにおけるつながりや支え合いによって支援のネットワークをよりきめ細かなものとしていくことが必要です。

本県においては、行政や社会福祉協議会（社協）を中心に、地域福祉活動が展開されており、また、自治会や社協が中心となって、町内会や小学校区単位等の小地域における住民の主体的な参加による地域福祉活動も進められています。

- ・ **地域福祉活動（住民相互の支え合い活動）の活性化に必要なこと**

今後は、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、「新たな支え合い」（共助）の拡大、強化を一層促進するとともに、各地域で行われている取り組みを広く情報発信し、新たな活動の開発に繋げていくことが必要と考えられます。

また、自分からは助けを求めない方や、家族や地域から孤立している方などのニーズを早期に発見し、必要な支援に結びつけ、公的サービスと地域が連携して途切れのない見守り体制づくりを進めることも重要な課題と考えられます。

2 地域の福祉課題

① 社会の変化

・ 少子高齢化の進行

他の先進諸国よりも例を見ないスピードで進行している、我が国の少子高齢化ですが、本県も例外ではありません。平成17年から平成47年にかけて、65歳以上の高齢者人口は、約12万人増えるのに対して、その年代を支える15歳～64歳までのいわゆる生産年齢人口は約34万人減少すると推計されています。

このまま少子高齢化が進めば、若い労働力が減少し、社会保障制度は財政上の困難に直面することになります。

人口構造が変化していく中であっても、県民だれもが生涯を通じ、健康で生きがいを持ち社会の中で意欲と能力を発揮して暮らすことのできる社会の実現を目指していく必要があります。

・ 都市部での連帯感の希薄化

高度経済成長期における工業化・都市化の中で地域の連帯感が希薄化し、さらに社会が成熟化されるに従い、地域活力の減退が危惧されます。

都市部では、人々の移動性や流動性が高まり、個人主義傾向も高まる中で、「ご近所」の人間関係が形成されず、地域の求心力の低下を招いています。

・ 山間部での限界集落化への懸念

中山間地域では、若年層を中心とした人口流出とともに、残された住民の高齢化により「小規模・高齢化集落」いわゆる「限界集落」が出現し、冠婚葬祭等の社会的共同生活の維持が困難で、地域社会の維持さえ難しい状況となっています。通院や買い物のための交通手段がほとんどなく、「高齢者の足」の確保も課題となっています。

② 地域の福祉課題

● 支え合いの体制づくり

・ **こぼれ落ちる問題**

介護保険の整備や障害者の自立支援施策などにより、公的福祉サービスは個別には充実してきました。しかし、社会や家族の変化、地域の解決能力の低下などにより、想定外であったり、複層的であるなど、個別の公的福祉サービスの対象からこぼれ落ちる問題が生じています。

・ **つながりの希薄化**

少子高齢化の影響は児童や高齢者への虐待、DVなど、家族機能の低下として現れています。地域においては、隣の人を知らない、近所トラブルなど、人間関係が築けていない状況も見られます。

行政と社協や福祉事業者、NPO団体との連携も十分とはいえず、新たな福祉課題に取り組む体制や総合的に相談を受ける窓口などが整備されていません。

・ **切実さを増す新たな課題**

孤立死やいわゆるゴミ屋敷といった、近年になって社会問題となっている、新たな福祉課題は、既存の福祉サービスだけでは解決出来ておらず、その対応は切実さを増しています。特に孤立死の問題は、高齢者のみではなく中年層、実年層などにも広がり、さらには単身世帯のみではなく複数人世帯にまで及んでいます。

◎ こういった孤立死や制度の谷間の課題に、対象者を一人も見逃すことなく対応するためには、地域住民と行政が協働して、その地域の課題（ニーズ）を把握し、課題解決する仕組み（新たな地域の絆づくり）が必要です。

●福祉サービスの担い手確保

・ 福祉ボランティア活動の促進

福祉に係るボランティア活動は、「地域を安心して住むことのできる場にする」という住民共通の利益につながるものです。福祉ボランティア活動を促進させることにより行政などとの協働が進み、地域の生活課題解決につながります。

また、地域の生活課題解決に取り組むことで、支援される方が地域でその人らしく生きるという自己実現を可能にすると同時に、支援のためボランティア活動に参加する方も、自己実現や自己啓発を果たすことができると言えます。

・ 地域福祉を推進する人材の育成

住民による地域福祉活動が安定し、継続的であるためには、活動の核となる人材が必要となります。核となる人材は、社会貢献に意欲をもつ人々の中から見いだす必要がありますが、高齢者の知識や経験を活かす事はもちろん、将来的に地域を担う、若い世代に積極的に働きかけ、早い時期から地域福祉活動との関わりをつくるなど人材の育成に取り組むことが重要です。

●安心して暮らしやすいサービス基盤

・ サービス利用者の人権尊重と公正なサービス選択の確保

福祉サービスが措置制度から契約による利用へと移行し、利用者自らが福祉サービスを選択し、契約を結び利用することとなりました。

判断能力が十分でない高齢者や障害者が、個人の尊厳を持って、その人らしい自立した生活を送るため、本人の自己決定が尊重され、安心して質のいい福祉サービスを受けられるようにすることが求められています。

これに加えて、事業者が自らのサービス水準を点検し、改善を行い、利用者が自分にとってふさわしいサービスを選びやすくするためには、サービス評価の実施と評価結果の利用者への開示を進めていくことが、極めて重要な取り組みと言えます。

また、利用者と事業者が対等な立場の中で、苦情を申し立てられる環境整備とそれを適切に解決できる体制を一層充実させていく必要があります。