

Ⅱ 基本構想編

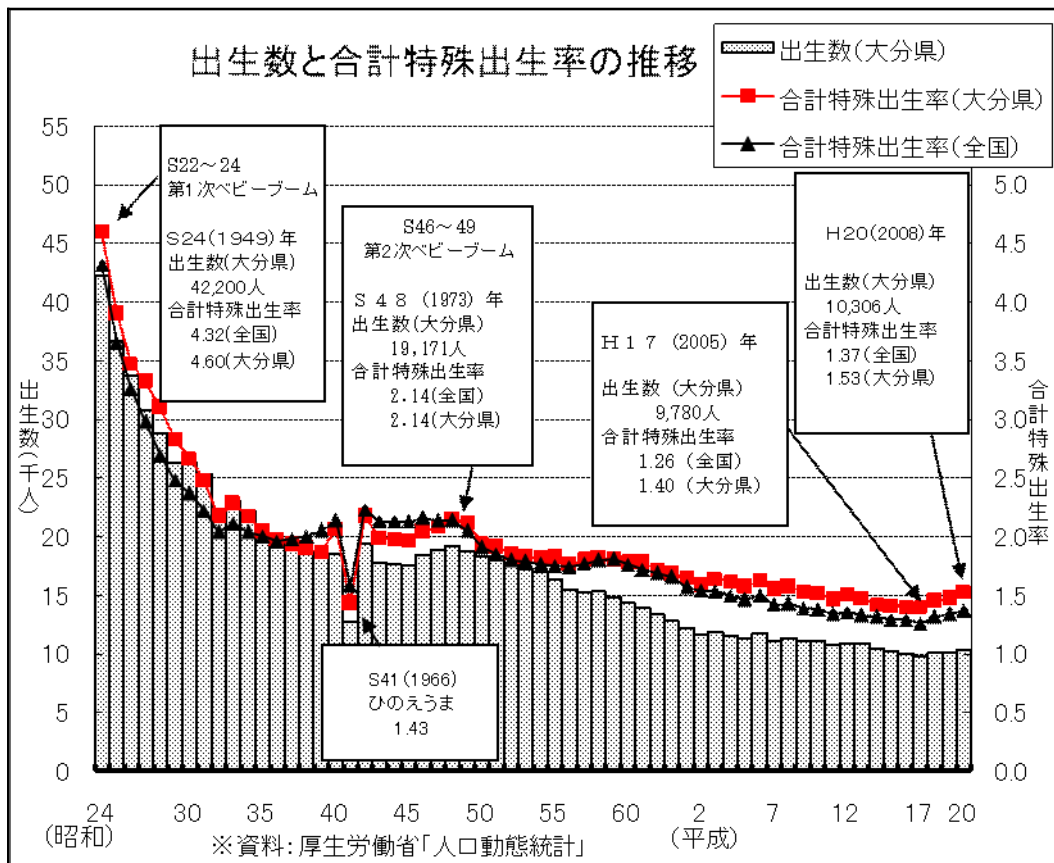
第1章 地域福祉を取り巻く現状と課題

(1) 少子高齢化の進行

出生率の低下、平均寿命の伸長により、少子・高齢化が進行しています。

本県では、一人の女性が一生の間に産む子どもの数を示す合計特殊出生率は1.53(平成20年)と、全国平均の1.37を上回っているものの人口を維持できる水準の2.07を下回り、平成11年以降、10年連続で出生数が死亡数を下回る「自然減」となっています。

また、出生数をみると、第1次ベビーブーム時は約4万人、第2次ベビーブーム時は2万人近くでしたが、その後減少傾向が続き、近年は1万人程度で推移しています。

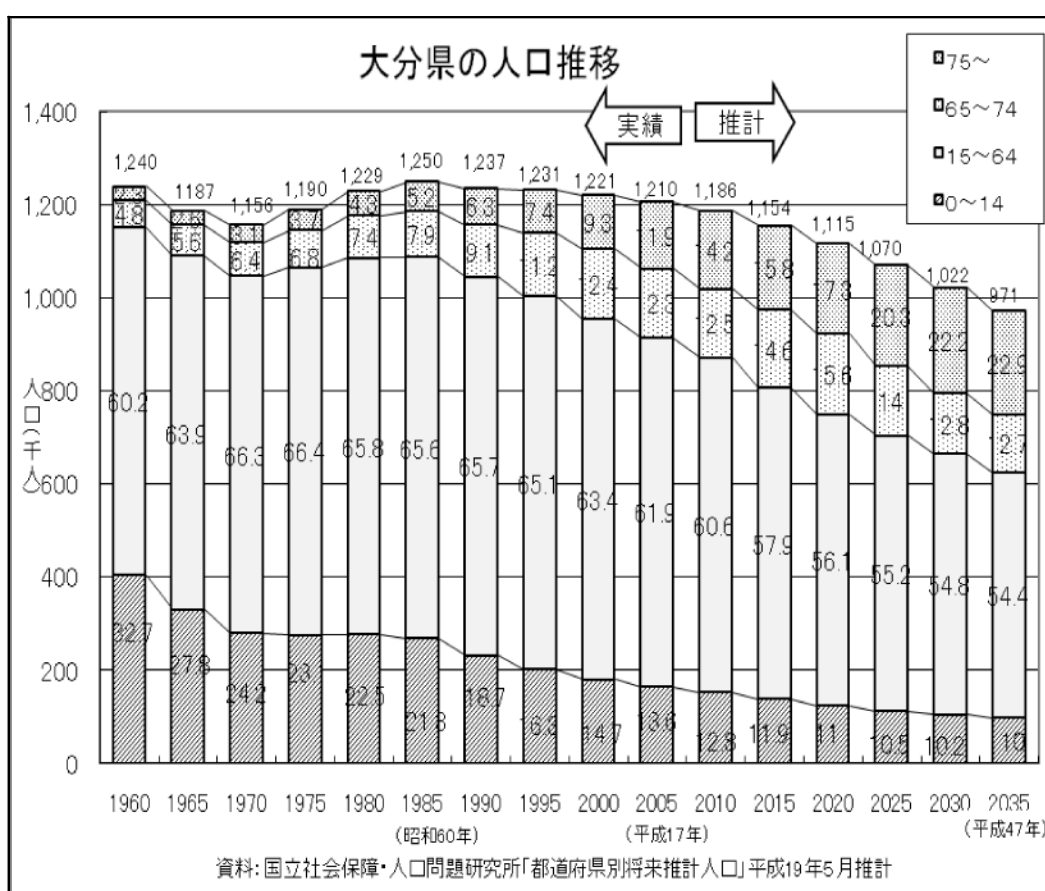


また、総人口に占める65歳以上人口の割合を示す高齢化率は25.8%（平成20年10月現在）と、全国平均の22.1%を上回る速さで高齢化が進行しており、平成47年には35.6%で、県民の3人に1人が65歳以上の高齢者になると見込まれています。

平成5年には、14歳以下の年少人口と65歳以上の老年人口が逆転し、子どもを健やかに生み育てる環境づくりや高齢者の介護が問題となっています。

特に、県内の高齢化率は市町村合併で基礎自治体内部での地域間格差が広がり、基礎自治体による地域福祉推進においては、従来にも増してきめ細かな対応が求められています。

また、年金制度の維持、労働力の確保が今後大きな課題となってきます。



(2) 地域での自立生活の実現

地域で暮らすすべての人が安心していきいきと生活し、それぞれが自らの希望と夢を持って個性を発揮できるよう、一人ひとりの自立生活の実現を目指す必要があります。

生命、生活、人生の全ての側面に働きかけ、その人の持つ潜在能力を引き出し、生活上の活動能力を高め、それにより豊かな人生を送ることができるよう、「人らしく生きる権利の回復」を図るリハビリテーションを充実することが必要です。

(3) 障がいの多様化

障がい者の高齢化や重度・重複化のほか、自閉症、LD（学習障がい）、ADHD（注意欠陥・多動性障がい）、高機能自閉症などの新たな障がいへの対応が課題となっています。

また、引きこもり対策やうつ病を中心とする自殺予防対策、PTSD（心的外傷ストレス障がい）対策などを充実強化する必要があります。

(4) 家族機能の縮小と地域社会の変容

核家族化、単独世帯の増加等の世帯規模の縮小、女性の社会進出などによる養育・介護機能の低下などにより、家族機能の縮小が進行しています。

また、地域の相互扶助機能も弱体化し、住民相互の社会的なつながりが希薄化するなど地域社会も変容しつつあります。

今後は、ボランティア・NPOや社会福祉法人等による地域のニーズに基づいた自主活動を積極的に支援し、地域の様々な主体による社会福祉の取組を広げ、根づかせていくことが重要です。

さらに、地域のニーズに対応するため、対象者ごとの縦割りのサービスを柔軟に運用して横断的に有効活用したり、公的なサービスと地域の自主活動とを組み合わせることで地域ぐるみで支援する仕組みを構築していくことが重要な課題となっています。

(5) 社会保障制度の諸改革等

国では、社会環境の変化に伴い、社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など、社会福祉の共通の基盤となる制度について、利用者の立場に立った大規模な改革を進めています。

具体的には、介護保険や障がい者対策、少子化対策等の改革を進めており、介護予防等地域密着型のサービスの創設、障がい者の地域移行を進める生活支援事業、地域における子育て支援など、地域に視点を置いた取組に重点が置かれています。

これらの改革により、地域では住民の福祉ニーズが多様化し、ますます増えていますが、このような状況に対応していくためには、地域における十分なサービス基

盤の整備、利用者のための的確な情報の提供、利用者の権利を保護する仕組みの普及、サービスの質の向上など利用者の視点に立った福祉サービスを提供していくことが求められています。

(6) 地方分権の推進と市町村合併の進展

平成12年4月に、地方分権一括法が施行され、国から地方への権限移譲が進むとともに、県内では、市町村合併の進展により、平成16年4月に58あった市町村が平成18年3月末には18市町村になりました。

地方分権には、国の権限を県や市町村に移すという行政内部の権限移譲だけでなく、市町村が権限をもつことで、より多くの行政分野において、そこに住む住民の声をより反映した施策が推進できるという意味があります。

また、市町村合併により、行政の枠組みが大きく変わったことから、私たちの日常生活圏である地域の生活課題にきめ細かく対応していく必要があります。

このため、地域においては、住民と行政が相互に連携し、ともに担い手となって、潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていくことが重要であり、地域福祉の推進にあたっては、住民が主体的に参画することが求められています。

(7) 福祉課題の複雑化・多様化

子どもを安心して生み育てられる環境づくりや高齢者等の介護など福祉需要が増大するとともに、社会的なストレスの問題やアルコール依存等の「心身の障がい・不安」、孤独死や自殺、家庭内の虐待・暴力等の「社会的孤立や孤独」、ホームレスなどの「社会的排除や摩擦」といった複雑・多様な問題が発生しています。

今後もひとり暮らし高齢者の増加や地域のつながりの希薄化が一層進むことが予想され、地域の要支援者数や要支援者が抱える生活課題が増えるとともに、課題の複合化により、ますます深刻化することが懸念されます。

(8) 小規模集落の増加

平成21年3月末現在、県内では自治組織のある集落が4,156集落あり、そのうち65歳以上の方が50%以上の小規模集落が477集落で、全集落の10%を超えています。

小規模集落においては、高齢者の世話や日常生活等の支え合い助け合いは、となり近所の方や近くにいる家族が行っていますが、一方、集落外への移動手段の確保や食料品・日用品の購入、医療の受診、災害時の対応など様々な問題が顕在化しています。

今後はさらに、集落の人口が減少し高齢化していくことが予想され、集落としての機能の維持への対応や集落内の世帯を支える仕組みづくりが求められています。

第2章 地域が抱える生活課題等

急速な少子・高齢化の進行に加え、過疎化や核家族化の進展等により、家庭や地域での支え合い機能の低下や住民相互の社会的なつながりが希薄化するなど、地域を取り巻く環境は大きく変化しており、地域では様々な課題を抱えています。

今回の改定にあたって、地域住民との意見交換会や、地域における支え合い体制実態調査等を実施したところ、以下のとおり地域が抱える生活課題が明らかになりました。

(地域住民との意見交換会：平成21年6～7月県内5市町で実施)

※参加者：民生委員・児童委員、自治委員、介護支援員、老人クラブ、
児童クラブ、障がい者団体、ボランティアNPO、社協、隣保館等)

○高齢者世帯

- ・高齢者ひとり世帯や夫婦世帯が増えている。
- ・「話し相手がほしい」という一人暮らしの高齢者が増えている。
- ・隣近所の助け合いを求める声が深刻。

○移動手段

- ・バスは通っているが、最寄りのバス停まで2kmあり利用できない。
- ・病院に行くときも、公共交通機関がなく使えないので、一般のタクシーを使ったり、隣近所と3人で一緒に病院に行ったりしている。
- ・老人クラブでは、75歳以上の運転免許の返納を進めているが、車がないと買い物にも行けず、返納が進まない。
- ・福祉コミュニティバスが週3回（月、水、金）通っている地域は買い物・通院等で非常に助かっているが、市内全域を網羅できていない。
- ・福祉コミュニティバスのバス停まで行くことも大変、ゴミ捨て場に行くことも大変。
- ・デイサービスの送迎の際に、サービス外の買い物等に立ち寄ることができない。山間部なので買い物だけでタクシー等による移動は負担が大きくできない。

○防災・防犯

- ・災害での高齢者世帯の避難の方法が心配。
- ・迷惑電話など多い、押し売り等不安。不審者（押し売り等）がいた場合は、地域に呼びかけをしている。

○交流

- ・世代を超えた交流がない。子育て世帯同士の交流の場がない。

○子育て支援・健全育成

- ・若年層の女性で地域から孤立して子育てで悩んでいる人が多い。

- ・児童クラブを運営しているが、児童が少なく集めるのに苦労している。
- ・児童クラブは長期休暇中のニーズが高い。低学年を優先するので、中・高学年のニーズに応えきれていないのが現状。
- ・スクールガードはあるが毎日実施しているわけではない。子供達は一緒に登下校するようにしているが、途中で分かれて1人になってからが、距離があるため心配である。

○介護関係

- ・介護保険制度の枠に入らない狭間にいる人は大変。要介護認定を受けているが、収入が年金のみで自己負担が払えない場合も同様。
- ・ホームヘルプサービスのうち「生活援助」は、同居家族がいると受けられない。「老老介護」が増える中、問題である。

○担い手

- ・地域福祉の担い手について、次世代に引き継いでいく必要があるが、次世代がない。
- ・地域の老人の見守りを私たち（60代女性）が行っているが、私たちが老いたとき誰が見守りしてくれるのか不安。

○生活支援

- ・高齢者は、草取りや草刈りを無理してやっているが、今後はできなくなる。草取りや草刈り等地域の要望に対応するためNPO法人の立ち上げを検討しており、今後はシステム作りが必要と考えている。
- ・公的なサービスには無い日常生活でのちょっとした支援（洗濯、着替えの出入れ、洗濯物の収納等）が必要。

○その他

- ・JAバンクが合併により無くなり、地域に金融機関が無くなり不便。
- ・近所付き合いは良いが、だんだん人が少なくなり、隣が遠くなっている。
- ・アパートやマンションの住民の状況が見えない。民生委員が訪問してもドアすら開けてもらえないことが、区長であれば開けてくれる。

（地域における支え合い体制実態調査：平成21年6月 調査対象 市町村社協等）

- 支え合い体制がない地域や、あっても活動が不活発な地域がある。
- 支え合い体制は見守りが中心で、見守り以外の生活課題に対応する支え合い体制は少ない。
- 支え合い体制の取組の把握、検証が十分行われていない。
- 支え合い体制の形式・手法は多様であるが、ほかの活動と連携することはあまり行われていない。

(生活課題実態調査報告:平成19年9月大分県社会福祉協議会 調査対象18,384世帯)

- 地域における地域コミュニティの再生が必要である。
- 過疎化が進む地域は、買い物支援、家事支援、見守り体制の支援が必要である。
- 一人暮らし世帯の高齢者の生活や介護の不安と、それを解消する医療・福祉の充実が必要である。
- 周辺部における子育て中の母親を支援する施策が必要である。
- 要援護者への安全・防犯の体制を住民参加の形で整備していく必要がある。
- 生活に密着した形の福祉移送サービス、移送ボランティア、お買い物バスなどの移動手段の確保が必要である。
- 地域づくりやまちづくりについては、行政と地域住民との協働関係を形成していく必要がある。

(小規模集落実態調査報告書等:平成19年12月大分県)

- 集落外への交通手段の確保が困難である。
- 食料品・日用品の購入が困難である。
- 医療の受診などが困難である。
- 災害時などの消防防災体制に不安を抱いている。
- 高齢者等の見守りのための体制の維持が必要である。
- イノシシ、シカによる農作物の鳥獣被害が深刻である。
- 過疎化や若者の流出による伝統的祭事等の衰退や、自治区機能が低下している。
- 耕作放棄地の増大や森林の荒廃が進んでいる。

(団地コミュニティ調査:平成19年度大分大学 調査対象 大分市松が丘1,287世帯)

- 団地では「日常の買い物が不便」という人が多い。
- 「地域ふれあいサロン」について知らない人が多い。
- 近所づきあいにつながる社会的活動の展開が重要である。
- 団地周辺の農家や福祉事業者との連携も課題となっている。

(農山村地域コミュニティ調査等:平成21年度大分大学 調査対象 大分市竹中1,481名)

- 一人暮らし高齢者は生活に不安を持っている。
- 交通手段が乏しく、運転をしない者の日常の移動手段が問題となっている。
- 高齢化と若年世代の流出により地域活動の担い手が不足している。
- 地域組織間の連携や他地域からの住民の受け入れが必要である。

第3章 計画の基本的考え方

第1節 基本理念

この計画は「一人ひとりのよりよい生活をみんなで支える福祉コミュニティの創造」を基本理念として推進します。

第2節 基本的な視点

この計画では、次の5つの視点に立って策定しています。

(1) 人権尊重社会の確立

少子高齢化の時代となり、福祉サービスは、「限られた貧しい人のための給付」から「普遍的なサービス」へと大きく変化しています。

このような中、県民誰もが住みなれた地域で、人間としての尊厳を保持し、生涯にわたって安心して暮らしていける地域社会づくりが求められています。

その際に最も大切なことは、一人ひとりの人権の尊重です。県民誰もが人の命の尊さ、人間の尊厳を認め合い、虐待などの権利侵害を起こさないこと、また、受けることもあってはなりません。

互いのプライバシーや主体性を尊重し、その人の自己決定、その人らしい生き方、多様な自己実現が図られるよう、地域住民が認め合い、支え合っていくことが必要です。

行政としては、利用者が適切に福祉サービスを選択できるよう支援するとともに、住民においても、様々な権利侵害に対して地域全体で見守り、権利を擁護する体制づくりなど、地域での自立生活を支援する公民が協働したセーフティネット（安全網）の整備が必要です。

(2) 共に生きる社会づくり

障がいがある人もない人も、高齢者も子どもも、男性も女性も、県民誰もが地域社会の一員としてあらゆる分野の活動に参加する機会が等しく保障されなければなりません。

生活課題をもつ人自身が、それを求めるというだけでなく、地域の人々も、「一緒になって、それを実現することが当然であり、それが地域社会の誰にとっても望ましいことである」という地域社会の共通の価値観をもたなければ共生社会は達成できません。

差異や多様性を認め合う地域住民相互の連帯と心のつながりに支えられた助け合いの仕組みが必要です。

(3) 新しい「公共」の創造

介護や育児に関し家族内では解決できない問題は、社会が対応すべき「公共」の問題として、古くは地域集落の相互扶助の中で、また、都市化が進むにつれて行政サービスとして提供されてきました。

しかしながら、近年、介護・育児不安、孤独、ストレスによる心身の不安など、従来の福祉制度だけでは解決が困難な問題が多く発生しています。

地域では、こうした様々な不安を抱え、困難な状況にある人々を認識し、社会の構成員として包み支え合う視点が重要です。

このため、行政は、問題の把握から解決に向けて、公的制度の柔軟な対応を図るとともに、社会福祉協議会、社会福祉法人、ボランティア・NPO、自治会、生協・農協、企業など地域社会における様々な制度、機関・団体の連携・つながりを築き、多面的な担い手が参加し責任を共有する仕組みを作ることが必要です。

地域の課題を解決するために住民の自発的な活動を中心にして地域の様々な組織が対等な立場で協働することは、地域の課題を自ら発見し解決する力を向上させ、住民の暮らしやすさを実現し、地域の魅力や個性、活力を高めます。

(4) 男女共同参画

地域福祉を推進する諸活動は、行政だけが行うものでもなく、地域の課題の解決に向け、住民が主体となって、住民自身を取り組まねばなりません。

同時に、従来、女性に片寄りがちであった福祉活動をさらに発展させるためには、男女共同参画の視点に立脚して展開される必要があります。

男性も仕事を離れて、共に日々の暮らしの基盤である地域社会の生活課題に目を向け、ボランティア活動など自ら関心のある分野の社会活動に参加できるよう勤労者や企業に対する普及・啓発などに取り組む必要があります。

(5) 福祉文化の創造

地域住民同士が生活上の福祉問題を共有し、「よりよい生活」を目指して共同して取り組む福祉コミュニティは、コミュニティ（地域共同体）の望ましい姿そのものであるといえます。

「向こう三軒両隣」あるいは、「遠くの親戚より近くの他人」といわれたお互い助け合うことがあたりまえのコミュニティの基盤が薄れている今日、相互扶助や地域連帯に支えられた福祉意識の再構築が求められています。

かつて広く普及していた「講」や「結」などと呼ばれていた相互扶助の仕組みを作り上げた精神が再評価され、「地域社会のすべての人々がお互いの差異や多様性を認め合いながら共に生きる」価値観が育まれ活かされることが必要です。

地域住民の福祉に関する意識、価値観に支えられる行動や生活態度である「福祉文化」は、地域文化の共同性を表します。

地域のコミュニケーションを深め、コミュニティを支える機能を持つ神楽などの伝統芸能は、伝統文化であり、福祉文化であるともいえます。

個人が孤立化を深めつつある現代社会にあって、これまでの血縁や地縁による支え合いを越えた、個人と個人（NPOやボランティアを含む）のつながりを文化の力によって再構築し、県民の継続的な参画による共助のネットワークを作っていくことが県民本位の福祉を実現するうえで必要不可欠です。

人権の尊重と新しい「公共」の創造に立脚した「福祉文化」を県民一人ひとりがそれぞれの生活に根づかせていきながら、暮らし続けたいと思える地域を自ら生み出すことができるようにしていかなければなりません。

第3節 計画の基本目標

基本理念及び基本的な視点を踏まえ、5年後の地域のすがたとして下記の3つの基本目標を掲げ、さらなる推進に向けた取組を進めていきます。

ア 県民誰もが必要なときに地域で支援を受けられる社会の実現

県民誰もが、住み慣れた地域で必要なときに必要なサービスが受けられ、その人らしく安心して暮らしていくことのできる社会です。

イ 県民誰もが地域の一員であることを実感できる社会の実現

ふれあいあふれる人と人とのつながりの中で、住民が一体となって支え合い、地域の一員であることを実感できる豊かな社会です。

ウ 様々な団体や個人が協働して支え合う社会の実現

福祉・保健・医療のフォーマル（公的）なサービスと地域住民の助け合い活動の協働の取組が展開され、新しい大きな福祉の力が生み出される活力ある社会です。

第4節 施策展開の基本的方向

この計画の基本目標を達成するためには、個人の尊厳を最大限に尊重し、家族、地域、市町村、県がそれぞれ役割分担し、個人の取組を基本として、自助・互助、共助、公助の枠組みを地域主体でつくり上げていくことが必要です。

このような観点から、施策展開の地域的ひろがりやを「福祉圏域」として設定し、日常生活圏域（自治会、小・中学校の区域）、市町村圏域、県全域を考慮し、その圏域ごとに福祉と保健、医療、教育、あるいは、行政と住民、社会福祉法人、ボランティア・NPOなどとの連携を深め、適切な役割分担のもと、それぞれの特性を十分に生かしながら、総合的な地域福祉の確立を図ります。

このため、施策展開の基本的方向として次の3つの項目を掲げ、積極的に施策展開を図っていきます。

ア 安心のある暮らしを支える福祉の基盤づくり

県民に最も身近な行政主体である市町村は、地域福祉の推進にあたって中心的な役割を担い、在宅生活の支援を基本に、相談・情報提供、利用援助、介護予防・社会参加促進、在宅福祉、生活環境改善の各種サービスの基盤を整備します。

また、福祉と保健、医療との連携を密接に行い、多様化する福祉ニーズに対し、様々な担い手が連携してサービスの十分な量と質を確保し、これを総合的に提供する体制を構築します。

県は、市町村との適切な役割分担のもとに、福祉施設や広域的、専門的な相談・支援体制を整備します。

イ 共に生きる活力ある福祉コミュニティづくり

県民誰もが地域で安心して生活を営むことができるよう、福祉、保健、医療、教育、就労、住宅などの幅広い生活関連分野の人々が参加して、日常生活の支援、生きがいづくりや社会参加の促進、それらの基盤となる環境づくりに取組ながら、日常的な生活圏域において共に支え合い、温かい交流や活力に満ちあふれた福祉コミュニティづくりを推進します。

公的サービスと地域の見守り、助け合いやボランティア活動を適切に組み合わせ、問題発生の予防や早期発見など日常的で即応性のある支援を行います。

ウ 心豊かな福祉社会の発展を担うひとづくり

「福祉は人なり」といわれるように、様々な福祉サービスの提供は、それを担う人々の活動によって支えられています。

県では、広く県民を対象とした介護研修、社会福祉従事者に対する専門研修、地域福祉活動の核となる人材の育成に取り組めます。

また、小さい頃からの福祉の心を育む福祉教育の推進や県民の地域福祉に対する理解を深め、福祉活動への参加を促進するとともに、ボランティア・NPOの育成を図ります。