

「京（みやこ）・地域福祉推進指針 2014」（仮称）案

概要版

# はじめに

## ～「優しさがあふれるまちづくり」を目指して～

「地域福祉」は、日々の暮らしの場である身近な「地域」で生じる様々な課題を解決に導くために、「住民」が手立てを考え、また行政や地域福祉を推進する様々な関係組織と共に取組を展開するという、地域の知恵と力を結集させて生み出され、また前進していくものといえます。

また、地域福祉は、単に福祉的な課題を解決するのではなく、住民が集い、動くことで開かれた地域になる、コミュニティが活性化する、いわば同時に「まちの活性化」に結びつく可能性も大いに含んでいます。

京都市では、地域福祉を通じて、多くの人に関わり、地域をより良くしよう、困難を抱える方に寄り添おうという、考えや想いを形にし、次代に引き継ぎ、やがて誰をも包み支え合う「優しさがあふれるまちづくり」を目指します。

# 第1章 京（みやこ）・地域福祉推進指針の改定

## 1 改定に当たっての視点

京都市では、平成21年に、「京・地域福祉推進指針」（以下「指針」といいます。）を策定し、住民の方々が持つ力により、地域実情に沿った取組を支援することを重点方針に据え、地域の福祉力をつむぎ、高め、誰もがいきいきと自分らしく暮らしていただけることを目指し、地域福祉を推進してきました。

指針策定以後、本市におきましても、大都市が抱える問題の例外となることはなく、様々な問題が生じ、深刻化しています。まず、高齢化はとどまることなく、とりわけ、ひとり暮らしの高齢世帯の増加は深刻で、本人の状態によっては様々な問題が生じる可能性があり、見守りの重要性が高まっています。

子育て世帯や複数の福祉的な課題を有する世帯、支援を拒否する世帯などが地域から孤立していることも課題となっています。このような世帯は、生活に問題があっても、どこにも相談できず、あるいは相談せずに問題が深刻になってから表面化することがあります。

平成23年3月11日に発生した東日本大震災で明らかになったように、万一の大規模災害時における地域内の支え合い、助け合いの重要性はもとより、要援護者への支援の在り方など、本市を取り巻く社会情勢は変化し続けています。

一方で、行政等の支援機関が懸命に努力しても、これら課題にすべて対応していくには、困難な場合もあります。その中で、様々な地域における課題に対して自主的に解決していこうとする多方面にわたる住民活動や、日常生活に近い場所での住民の交流が市内各地で生まれ、展開されています。

行政は、こうした創意・工夫に富んだ貴重な動きを見過ごすことなく、住民と福祉専門職など、多くの人や組織の連携を深め、協働する輪を広げていき、「地域の福祉力を高めていく」ための新たな方策を作り出すことが必然的に求められています。



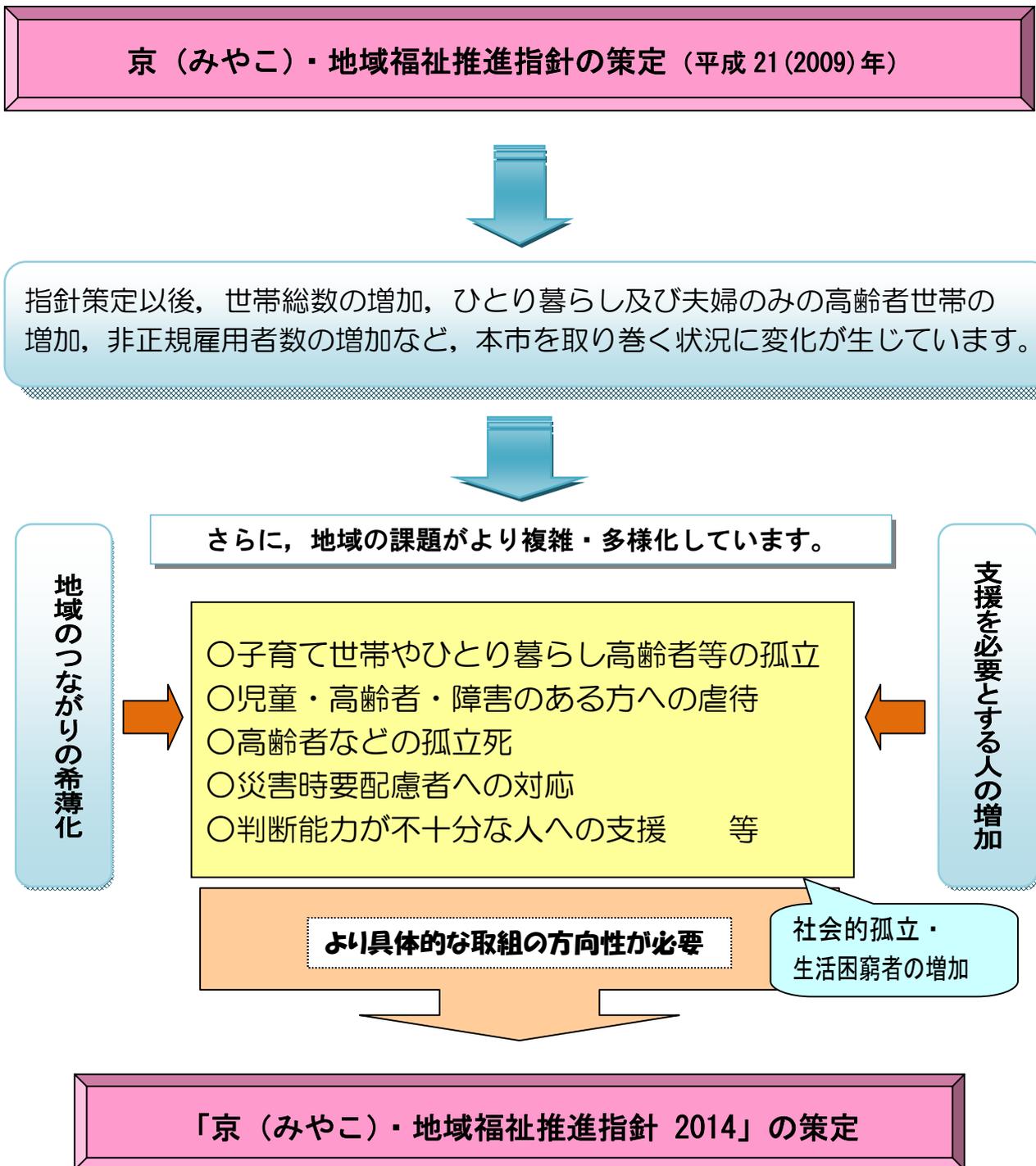
## 京（みやこ）・地域福祉推進指針を改定します

様々な変化や課題を的確に捉え、今後の本市の地域福祉推進の指針を示すとともに、目標や施策等の見直しと充実を図ることにより、地域福祉の更なる推進につなげるため、京都市社会福祉審議会の意見を受け、指針の改定を行うものです。

「地域の福祉力」とは、次の力を総合的に発揮していくことを指します。

- ☆地域住民が社会福祉制度・施策を、地域の実情に合わせて使い、活かしきり、その効果を上げる力
- ☆社会福祉制度・施策を活かす中で見えてくる改善点や、他に必要な施策、また、地域の取組を行政や社会福祉施設・機関に建設的に提起する力
- ☆地域の中で福祉的課題を持つ人を中心につながりをつくり、包み支え合う活動をつくり出し、実践する力
- ☆すべての住民の尊厳と生活環境を護り高める地域づくりを目指し、自分たちのまちを自分たちで担う力

## 2 改定の背景～本市の地域福祉を取り巻く情勢～



## 第2章 市民意識調査の実施

平成24年度に無作為により抽出した市民と各区の地域福祉推進委員会が実施した「地域福祉シンポジウム」の参加者にそれぞれアンケート調査を行いました。アンケート調査から明らかになった主な課題などは次のとおりです。

「京都市における地域福祉の取組に関する意識調査」（平成24年12月実施）

◇20歳以上の市民3,000人を対象に、1,370人から回答をいただきました。

「各区地域福祉シンポジウムアンケート」（平成24年11月～平成25年3月実施）

◇各区で実施されたシンポジウムで967人から回答をいただきました。

- 近隣での助け合いの減少傾向がある。
- 住民の交流があまり進まず、つながりが希薄化している。
- 誰もが集える居場所づくりが必要である。
- 災害時に備えた、支え合い・つながりづくりのための支援が必要だ。
- 高齢者の見守り活動が活発化している。
- 地域福祉活動を担う人材不足の拡大傾向がある。
- 住民ぐるみの地域福祉活動がしやすい環境づくりが必要である。

## 第3章 指針の基本的な考え方と目標

### 基本理念

自治・協働により自立の実現を支援し、

優しさがあふれるまちをつくる

「京（みやこ）・地域福祉推進プラン」では、「自助・共助・公助」の考えに基づき福祉社会をつくるため、地域福祉の推進における住民、公共的団体、行政のそれぞれの役割と、協働の重要性を明示しました。

同プランの後継計画である、「京（みやこ）・地域福祉推進指針」では、福祉的課題等に対する「自助・共助・公助」の基本的な考えを発展させ、「自治・自立・協働」という基本的な理念を定め、「地域の福祉力」をつむぎ、誰もが暮らしやすい地域の実現を目指してきました。

「京・地域福祉推進指針 2014」は、各区の地域実情に応じた主体的かつ創意ある地域福祉の取組を創出し、推進していくことを重視した前指針の理念を引き継ぐものです。

さらに、これまで培われた地域の福祉力を<sup>いしすえ</sup>礎とし、困難を抱える人々を包み支え合うという考えや想いを形にし、次代に引き継いでいき、「優しさがあふれるまちづくり」が広がっていくことを目指すものです。

※本指針では、「自治・自立・協働」についての考え方を次のように表します。

- ◇住民が主体的に活動に取り組むことを通して、住民「自治」の機能を更に高めます。
- ◇一人ひとりが地域の中で自己決定できる「自立」した生活の実現を支援します。
- ◇自治推進のサービス機関である行政や公共的団体が密接に連携する「協働」の取組の一層の展開を図っていきます。

## 重点目標

本指針につきましては、直面する今日的な課題に的確に対応し、本市の地域福祉を一層前に進めるため、改定に当たっての視点及び基本理念に基づき、特に積極的に取り組むべき2つの具体的な重点目標を掲げています。

### 重点目標1

あらゆる力を結集して、孤立死や虐待などにつながる社会的孤立を防ぎます

#### 【重点目標1を推進する施策の体系】

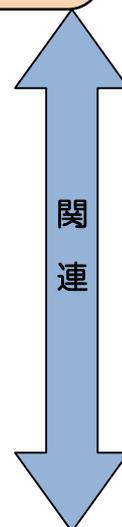
- 1 協働を実現する仕組みと生活課題に対応するセーフティネットの充実  
→行政や公共的機関による支援の基盤づくり
- 2 地域の絆づくりの推進  
→地域福祉活動への行政や公共的機関からの支援

### 重点目標2

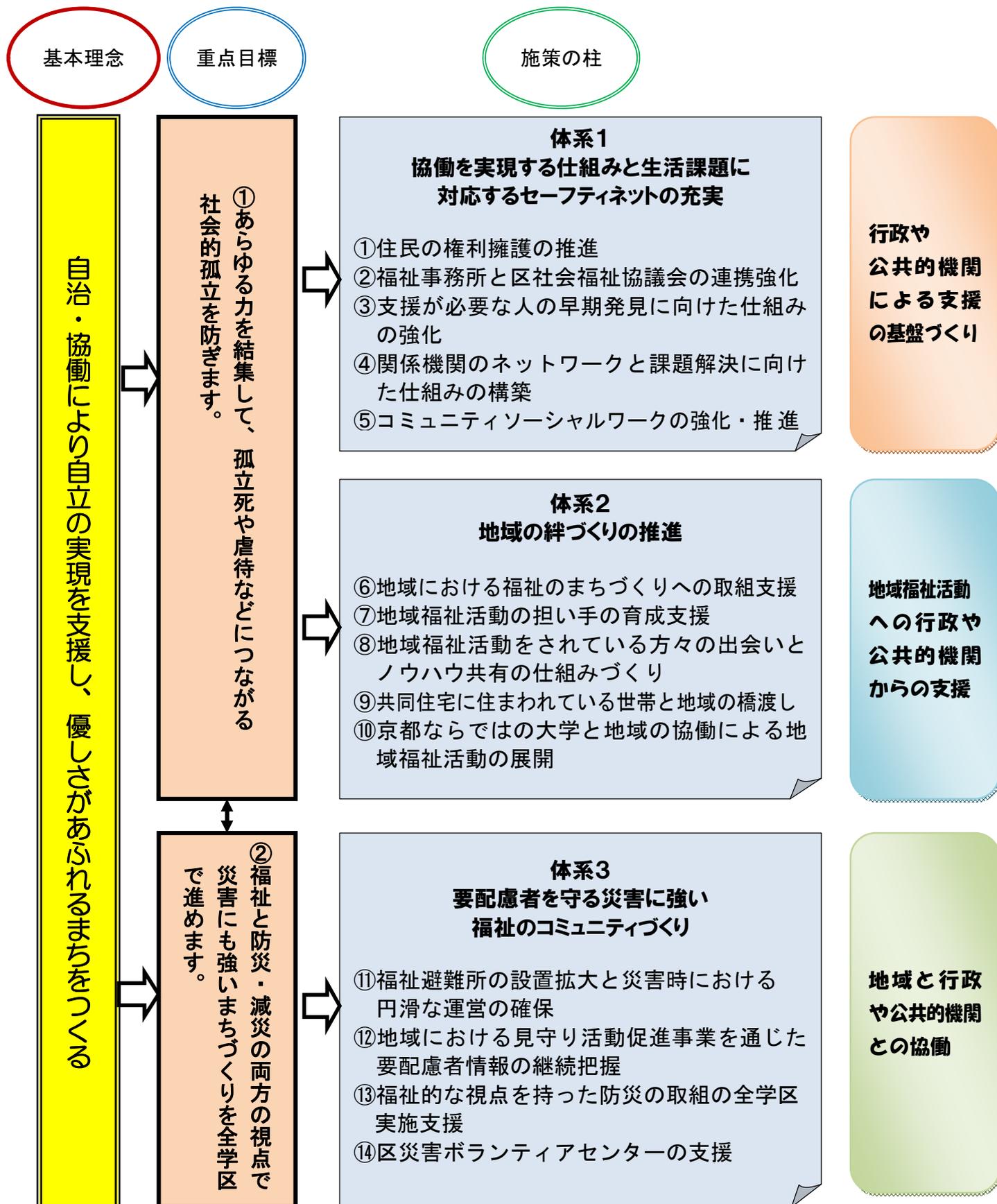
福祉と防災・減災の両方の視点で災害にも強いまちづくりを全学区で進めます

#### 【重点目標2を推進する施策の体系】

- 3 要配慮者を守る災害に強い福祉のコミュニティづくり  
→地域と行政や公共的機関との協働



# 基本理念・重点目標と施策の柱の構成



## 重点目標1

「あらゆる力を結集して、孤立死や虐待などにつながる社会的孤立を防ぎます」を推進する施策の体系と柱

### 体系1 協働を実現する仕組みと生活課題に対応するセーフティネットの充実

体系1では、福祉に関わる専門機関が中心となり協働していく仕組みづくりと併せて、地域の自助努力だけでは解決困難な生活課題に対応していくセーフティネットを強化・充実させていくための具体的な施策の柱を掲げています。

## 施 策 の 柱

### ①住民の権利擁護の推進

成年後見制度の利用を促進するとともに、日常生活自立支援事業について、事業の実施主体である京都市社会福祉協議会、各区社会福祉協議会と連携し、事業の充実を進めます。

### ②福祉事務所と区社会福祉協議会との連携強化

第一線で福祉的課題の対応に当たる福祉事務所と区社会福祉協議会で互いの制度理解を促進することで円滑な福祉サービスの実施に向けた取組をはじめ、課題の共有を図るとともに、福祉サービスの更なる充実を目指すための検討会議を実施します。

### ③支援が必要な人の早期発見に向けた仕組みの強化

民生委員・児童委員、地域包括支援センター職員等が協働し、地域で一体となって、福祉的な課題を抱える方を、問題が深刻化する前に、早期に発見し、関係機関につなげ、問題の深刻化を未然に防ぎます。

また、子ども支援センター等の行政機関と子育て応援者が密接に連携することにより、行政の持つ各種施策を活用しやすくすることを通じて、児童虐待の未然防止・早期発見を図っていきます。

#### ④関係機関のネットワークと課題解決に向けた仕組みの構築

区地域福祉推進委員会が基盤となり、高齢・児童・障害・保健・医療等、各分野の支援ネットワークの連携を強めます。さらに、困難化する福祉的課題に対して、区域において、各分野の関係機関による総合力をもった円滑な支援ができるような仕組みづくりを進めます。

#### ⑤コミュニティソーシャルワークの強化・推進

高齢者や障害のある方への支援だけではなく、生活困窮問題なども含めて、ニーズに対応する制度がないような「制度の狭間の問題」、一人で複合的な課題を抱えているなどの要援護者の問題があります。さらには、社会的孤立を象徴する、ごみ屋敷の問題等の困難な事案を行政等の関係機関との連携・調整を行いながら、適切な施策・サービスに結び付けていく「地域あんしん支援員」制度の導入等、福祉的な課題への支援機能を強化する取組を進めます。

「社会的孤立」とは、生活困窮、世帯構成、疾病、介護等の様々な原因から地域社会との関わりがなくなることにより、家族や地域住民など、人とのつながりが乏しくなり、年齢に関わりなく、生活上の問題を引き起こす可能性がある状況を指します。

「孤立死」についての確立された定義や統計はありませんが、本指針では、普段から周囲との交流がなく、社会や地域から孤立した状況の中で、自宅で誰にも看取られずに一人で亡くなった場合を孤立死とすることといたします。

#### ◇地域あんしん支援員について

地域あんしん支援員は、個別支援（困りごとを抱えた方への直接支援）、地域支援（地域で様々な活動を行っている団体への支援）の両方の役割を果たしながら、既存の制度の枠組みでは救えない事案の解決に取り組む福祉の専門職です。

## 体系2 地域の絆づくりの推進

体系2では、主に地域住民のつながりづくりなどの自主的な活動への支援や、担い手の育成支援をはじめ、市民の皆様との協働により取組を進めていくための具体的な施策の柱を掲げています。

### 施 策 の 柱

#### ⑥地域における福祉のまちづくりへの取組支援

- 生活の場により近い地域で住民が集い、交流を広げ、孤立を防ぐ居場所（まちの縁側）の拡大には、居場所に関わる情報を集約したうえで、広く提供していくことが重要なため、関係機関と協働し、活動立ち上げのきっかけや、利用への動機付けに結び付けていきます。
- 地域住民の交流も含めた地域福祉活動に活用できるようなスペースの拡大に向け、関係機関との連携により、空き家等の社会資源の有効活用に取り組みます。
- 地域団体が拠点として利用できる場所の確保も重要であることから、社会福祉施設等による先進的な取組事例を収集し、関係施設に提供することをはじめ、効果的な支援を進めます。

#### ⑦地域福祉活動の担い手の育成支援

新たな人材の育成に向け、養成講座・研修を実施するとともに、児童・青少年を対象にした福祉教育・福祉学習を推進するなど、関係機関と連携し、地域福祉活動の魅力を発信していく仕組みを充実させます。

#### ⑧地域福祉活動をされている方々の出会いとノウハウ共有の仕組みづくり

高齢、障害、児童、青少年など、様々な領域で活動されている団体と協力し、新たな福祉的課題への支援を模索されている、あるいは活動上の課題を抱えている団体が、他の団体から工夫やノウハウのアドバイスを受け、情報を共有し、活動に生かしてもらえようような相互交流の場を設けていきます。

### ⑨共同住宅に住まわれている世帯と地域との橋渡し

本市が重点的に行っている自治会・町内会の加入を促進する取組と併せ、居場所等の地域福祉活動の存在を発信していきます。さらには、周辺地域も含めた交流活動に取り組まれている先進的な事例を紹介するなど、社会的に孤立しがちな共同住宅の単身世帯や子育て世帯等の新しい縁づくりを後押しします。

### ⑩京都ならではの大学と地域の協働による地域福祉活動の展開

「大学のまち京都」の強みを活かし、大学の知的資源を地域福祉の推進に結び付けていきます。また、大学生に対し、本市から地域福祉の重要性を積極的にPRしていくなど、地域活動を担う人材育成からの視点においても、大学との協働を進めます。

## 重点目標2

「福祉と防災・減災の両方の視点で災害にも強いまちづくりを全学区で進めます」を推進する施策の体系と柱

### 体系3 要配慮者を守る災害に強い福祉のコミュニティづくり

体系3では、要配慮者の安全を確保する支援体制の拡充や新たな仕組みの構築等を図ると同時に、全ての学区で福祉的な視点を持った防災・減災に関する活動が実施されることを目指し支援を行う取組を掲げています。

### ⑩福祉避難所の設置拡大と災害時における円滑な運営の確保

災害発生時に高齢者や障害のある方等の要配慮者が避難するための施設である福祉避難所（平成26年2月末時点で163箇所）について、設置箇所を拡大するとともに、各福祉避難所において、各社会福祉施設の特長や地域の実情等に応じ、発災時の円滑な運営を確保していきます。

## ⑫地域における見守り活動促進事業を通じた要配慮者情報の継続把握

「地域における見守り活動促進事業」を継続し、関係機関との連携の下、見守り活動対象者名簿掲載に関する対象者からの同意取得活動を推進するとともに、訪問活動の継続的な実施により、地域で支援を必要とされる方の具体的な把握を進め、きめ細かな見守りを展開していきます。

## ⑬福祉的視点からの防災・減災の取組の全学区実施支援

平常時における、災害時要配慮者の視点に立った地域での安否確認、移動支援、救出・救助や避難所運営訓練、ワークショップ等のなんらかの取組が全学区で実施されるよう、関係機関との協働によりバックアップしていきます。

## ⑭区災害ボランティアセンターの運営体制の支援

災害ボランティア活動の普及啓発、情報提供、ボランティアコーディネーターの育成等の取組と併せ、設置・運営マニュアルを活用した実践訓練を継続実施するなど、ボランティアの活動拠点となる区災害ボランティアセンター（平成26年2月末時点における設置場所21箇所）の実効性を最大限に高めていきます。

### ◇地域における見守り活動促進事業

平成24年7月から、関係機関の訪問活動等により同意を得た要配慮者及びひとり暮らし高齢者について、「見守り活動対象者名簿」を作成し、地域福祉組織等に情報提供することで、平常時から要配慮者等の情報を関係機関や地域福祉組織等と共有し、日常的な見守り体制を充実させ、もって災害時の支援につなげていくための事業を開始しています。

### ◇福祉避難所

避難生活において一定の配慮を要する方を対象とする避難所のことです。  
福祉避難所は、一般の避難所への避難後に、そのまま一般の避難所での生活を続けることが困難な方を対象とするため、二次避難所とも呼ばれています。

## 第4章 推進体制

### 1 推進体制

#### (1) 京都市社会福祉審議会地域福祉専門分科会

本指針の評価・点検など、全般的な進捗管理を行います。また、福祉制度の改正や地域福祉を取り巻く状況に大きな変化が生じた場合には、内容の見直しについて、検討を行います。なお、必要があれば、地域福祉専門分科会の下に特定の事項を集中的に審議、検討を行う部会を設置します。

#### (2) 区地域福祉推進委員会

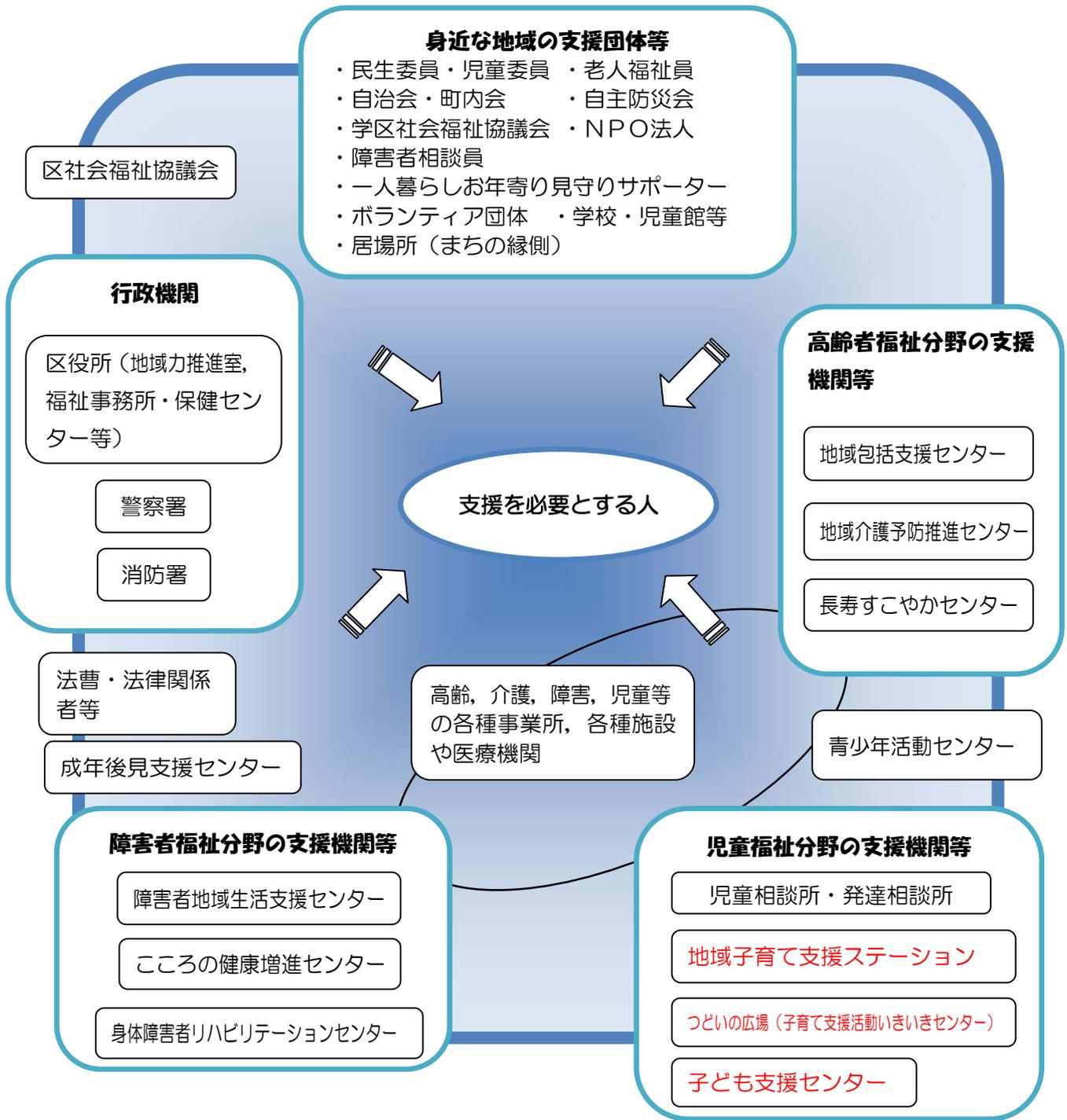
民生委員・児童委員、学区社会福祉協議会、福祉施設職員、ボランティア、NPO法人職員、当事者団体構成員等の広範な福祉関係者で構成され、高齢者や障害のある方、児童等を対象とした分野別福祉ネットワークとの相互連携を進めることをはじめ、各区における地域福祉推進の基盤的な役割を担っています。

本指針における基本目標や重点方針を進めていくうえでの重要な推進機関であるため、関係機関とのネットワークの連携を深めるなど、体制の強化を図っていきます。

### 2 関係機関との連携

子育て中の方、一人暮らしの高齢の方、障害がある方、引きこもりなどの社会的自立が難しい若者など、様々な生活上の課題を抱え、支援を必要とする住民に適切に対応するため、すべての人々が排除されないよう、社会全体で包み支え合い、共に助け合って生きていくという、「社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）」の考えに基づき、各地域における関係機関の連携、協働を引き続き進めます（次ページにイメージ図を掲載）。

◆京都市における関係機関と支援の大きな枠組みイメージ◆



※主に学区から区域レベルでの支援の枠組みを表しています。

※上図に記載のほかにも多様な団体等により、本市の地域福祉は推進されています。

### 3 評価・進捗管理

PDCAサイクルに基づき、「京・地域福祉推進指針 2014」における施策の進捗管理及び評価を定期的に京都市社会福祉審議会地域福祉専門分科会で行い、課題や改善点を把握し、本指針の充実を図ります。

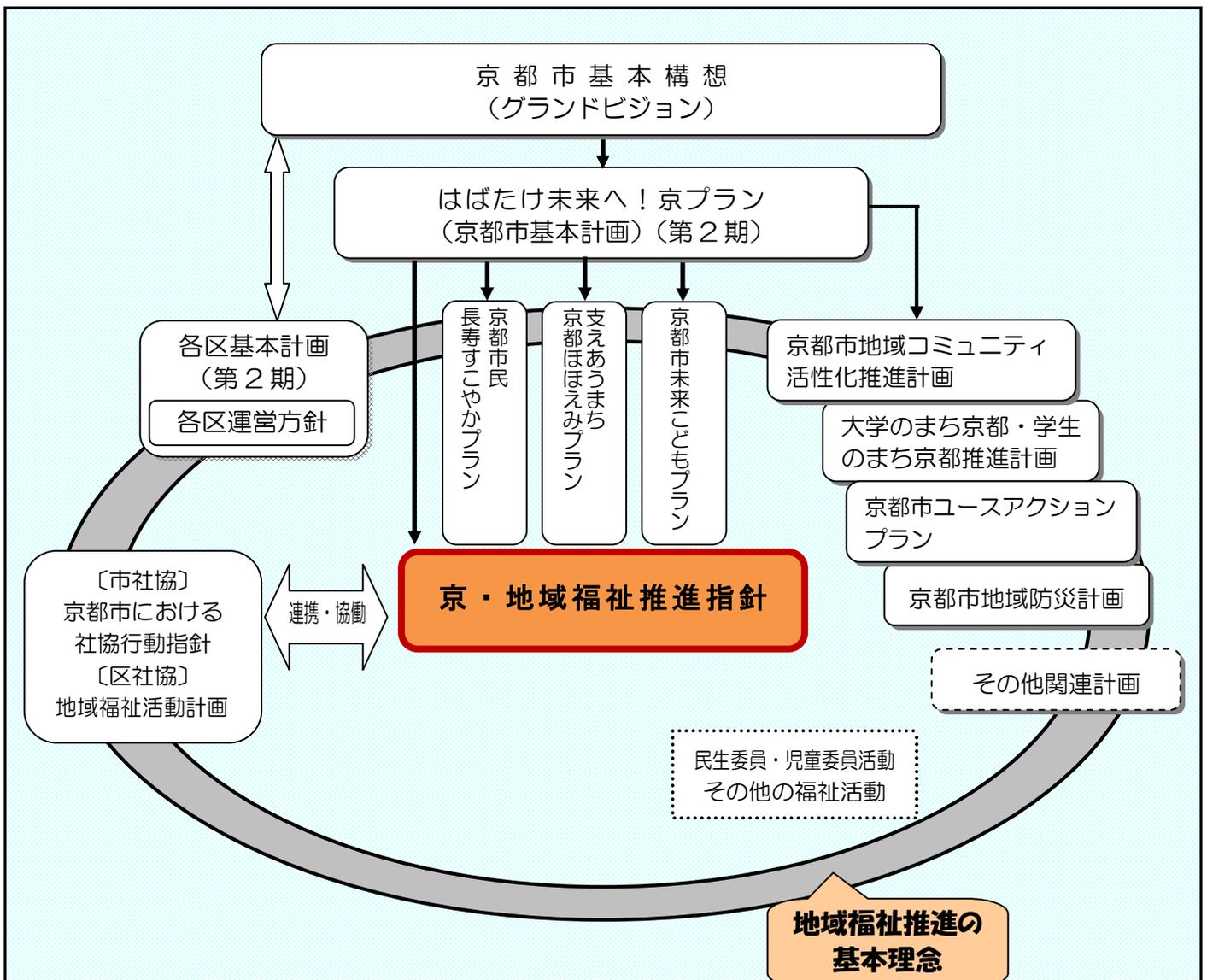
### 4 推進期間

本指針の推進期間は5年を目途とします。ただし、推進期間中に地域福祉を取り巻く状況に大きな変化があった場合などは、必要に応じて柔軟に見直しの検討に着手します。

### 5 他計画との関係

関連計画との連携・調整を図りながら、地域福祉を推進していきます。

京（みやこ）・地域福祉推進指針（改定版）の位置付けと各計画との関連イメージ図



## 京（みやこ）・地域福祉推進指針 2014（仮称） 概要版

発行 京都市保健福祉局生活福祉部地域福祉課

電 話 075-251-1175

ファックス 075-256-4652

〒604-8091

京都市中京区寺町通御池下る下本能寺前町 500-1

中信御池ビル3階

<http://www.city.kyoto.lg.jp/menu3/category/45-0-0-0-0-0-0-0-0.html>

京都市印刷物第

号（平成26（2014）年3月発行）

