

# 第4期旭川市地域福祉計画 骨子

平成30年9月  
旭川市

# 目次

## 第1 計画策定に当たって

- 1 策定の趣旨・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P1
- 2 計画の位置付け・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P2
- 3 計画の名称及び期間・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P3

## 第2 計画策定の背景

- 1 地域福祉に関わる国の動向・・・・・・・・・・・・・・・・ P4
- 2 本市における地域福祉を取り巻く現状・・・・・・・・ P6
- 3 第3期計画における取組の振り返り・・・・・・・・・・ P6

## 第3 第4期に向けた課題認識・・・・・・・・・・・・・・・・ P8

- 課題1 暮らしにくさや困りごとを抱える市民の増加
- 課題2 社会的なつながりが弱まった世帯の増加
- 課題3 複合的な課題や制度の狭間にある課題を抱える世帯の増加
- 課題4 地域福祉活動基盤の弱体化，担い手不足やその固定化
- 課題5 包括的相談支援体制の未整備

## 第4 基本理念等

- 1 基本理念・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P10
- 2 基本目標・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P11
- 3 地域福祉活動圏域・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P13

## 第5 施策の展開

- 1 施策の展開について・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P15

## 第6 計画の推進

- 1 市民，事業者，社会福祉に関する活動を行う団体，行政の協働による  
計画の推進・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P24
- 2 旭川市社会福祉協議会との連携による計画の推進・・・・・・・・ P25
- 3 計画の進行管理・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P25

# 第1 計画策定に当たって

## 1 策定の趣旨

「自分らしい生活を人生の最期まで続けたい。」これは、誰もが抱いている願いです。

一方、年齢を重ねて高齢になると、体の機能が衰えていきます。病気や事故など、予期しないことでこれまでと同じ生活ができなくなる可能性もあります。また、人生を送る過程では、子どもの成長や親の介護、雇用環境の変化など、その局面に応じてライフスタイルも大きく変わることがあります。

国の社会保障制度は、このように生活上のリスクを抱えたり、ライフスタイルが変化したりしたときの、セーフティネットとしての機能を有しており、誰もがどのような状況にあっても、自分らしい生活を送ることができる社会に不可欠なものです。とりわけ、私たちが困りごとを抱えたとき、高齢者福祉、障がい者福祉、児童福祉などの社会福祉制度は、大きな支えになるものとして、これまで困りごとの分野に特化し、サービスを高度化させながら充実が図られてきました。

しかし、困りごとを抱えている方の中には、複数の要因が複雑に絡み合い、単に制度を当てはめただけでは解決が困難な状況に直面していたり、そもそも困っている方が、制度利用の基準に満たない場合もあります。また、本人にとっては深刻な問題であっても、制度としては対象外としている問題であったり、反対に周囲の人にとっては大きな問題に見えても、肝心の本人が問題として受け止めていないこともあります。今日的な福祉に対する住民ニーズは、複雑かつ多様なものに変化しており、これまでの対象者ごと又は分野別に整備された縦割りの制度を適用するだけでは、対応が難しいケースが増えてきています。

そうした中、国においては、少子高齢化を成長のあい路と捉え、介護離職ゼロを目指す戦略の中において、「地域共生社会の実現」を旗印に掲げ、その実現に向けて、公的支援の在り方を従来の縦割りから「丸ごと」へ転換するとともに、現に存在している福祉課題を地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として向き合い、その解決を図る中で得られた成功体験を積み重ね、ひいては豊かな地域づくりにつなげていくことを企図しているところです。

一方、市町村においては、地域住民の一人一人が、その人らしく生き生きと暮らせるように、先述したような今日的な福祉課題への対応を図るため、地域における支え合いや助け合いを中心とした地域福祉の推進につながる施策を実践してきました。こうした取組の目的と地域共生社会の実現を目指す国の方向性は共通しています。つまり、地域共生社会の実現に向けては、地域における支え合いや助け合いを中心とした地域福祉の推進が重要な要素であり、今後もその取組は変わらず求められていると言えます。

第4期旭川市地域福祉計画では、地域福祉に関わる取組を体系的につなぎ合わせるとともに、現状の課題を踏まえて新たに取組むべき事項などを示し、これらを計画的に実施していくことによって、旭川市における地域共生社会の実現を目的として策定します。

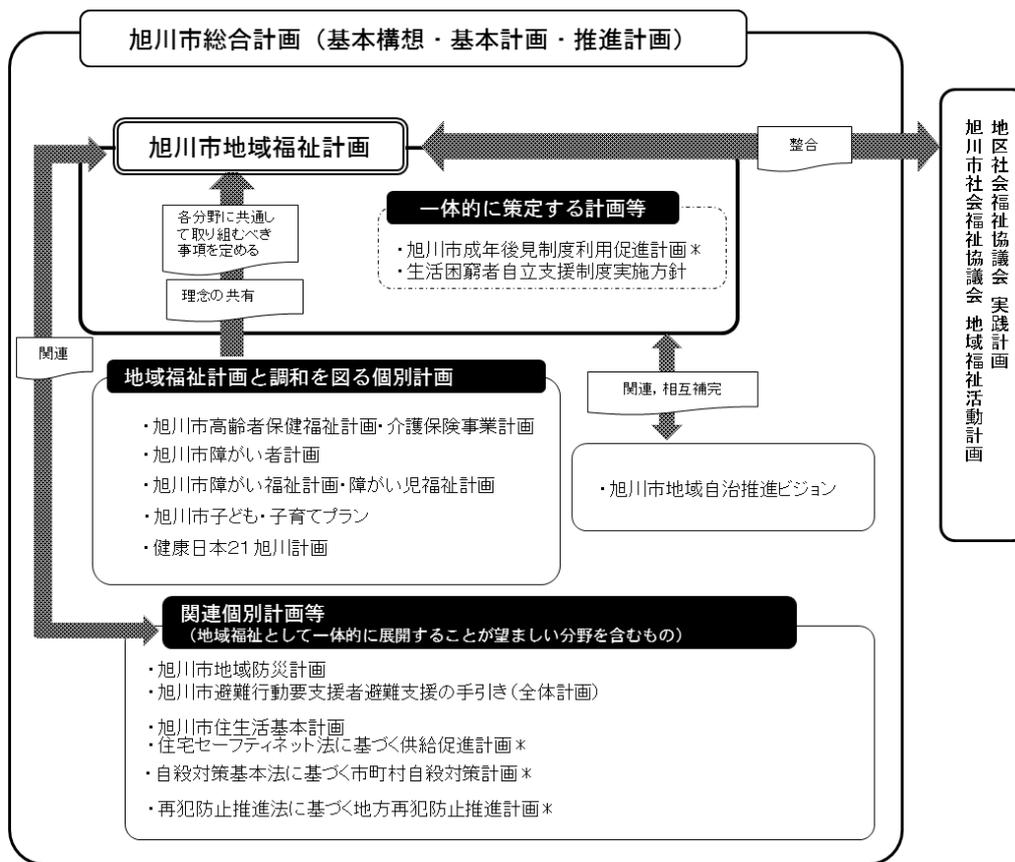
## 2 計画の位置付け

旭川市地域福祉計画は、旭川市総合計画を上位計画とした地域福祉に関する個別計画として位置付けます。また、社会福祉法<sup>1</sup>においては、市町村が定める地域福祉計画は、地域における高齢者の福祉、障がい者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項を盛り込むことと規定されているため、“地域における”各福祉計画の上位に位置付け、高齢者や障がい者の福祉、子ども・子育て、健康などに関連する計画とは、基本的な理念を共有するなどし、調和が図られた内容とします。

ただし、これら個別計画においては、既に施策や取組が体系的に実践されていることや、社会福祉法等において計画に盛り込むべき事項として規定された内容を踏まえて、本計画に具体的に掲げる取組等は、地域福祉の推進に資する要素を含むものととどめます。

なお、本市における地域福祉の重要な担い手である旭川市社会福祉協議会において策定する地域福祉活動計画との整合を図ります。

【地域福祉計画の位置付け及び関連図】



<sup>1</sup> 社会福祉法（昭和26年法律第45号）

### 3 計画の名称及び期間

#### (1) 計画の名称

名称は「第4期旭川市地域福祉計画」とします。

#### (2) 計画の期間

期間は、国が示したガイドライン<sup>2</sup>を参考とし、平成31年度（2019年度）から平成35年度（2023年度）までの5か年とします。

#### 【他計画の計画期間との比較】

	平成30年度 2018	平成31年度 2019	平成32年度 2020	平成33年度 2021	平成34年度 2022	平成35年度 2023	平成36年度 2024	平成37年度 2025	平成38年度 2026	平成39年度 2027
旭川市地域福祉計画	3期 (5年)	4期(5年)					5期(計画期間未定)			
旭川市総合計画(基本計画)	8次(12年)									
旭川市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画	7期(3年)			8期		9期		10期		
旭川市障がい者計画	3次(5年)			4次(計画期間未定)						
旭川市障がい福祉計画 ※5期から障がい児福祉計画を含む。	5期(3年)			6期		7期		8期		
旭川市子ども・子育てプラン	5年		次期計画期間未定							
健康日本21旭川計画	2次(10年)					3次(計画期間未定)				
	現行計画期間			次期以降計画予定期間			計画期間未定			

<sup>2</sup> 地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について（平成29年12月12日付け厚生労働省子ども家庭局長，同社会・援護局長，同老健局長連名通知）

## 第2 計画策定の背景

第4期旭川市地域福祉計画（以下「第4期計画」といいます。）の策定に当たっては、本市を取り巻く現在の状況だけではなく、国が示した地域共生社会に関わる内容を踏まえたものにする必要が生じています。

### 1 地域福祉に関わる国の動向

#### (1) ニッポン一億総活躍プランの閣議決定

平成28年6月に決定されたニッポン一億総活躍プランでは、誰もが活躍できる一億総活躍社会を創るための3つの柱の一つとして「安心につながる社会保障」を掲げ、その具体的な目標として「介護離職ゼロ」を設けるとともに、この目標を実現するための取組の一つとして、「地域共生社会の実現」という方向性が示されています。

この中で、地域共生社会は、「子ども・高齢者・障がい者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる社会」と定義され、「支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する」ことなどが言われています。

#### (2) 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部及び地域力強化検討会における検討

地域共生社会の実現に向けては、平成28年7月に厚生労働省内に「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部が設置されるとともに、その部会という位置付けの地域力強化検討会（正式名：地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会）において、具体的な検討が進められました。

平成29年9月の最終報告においては、①それぞれの地域で共生の文化を創出する挑戦<共生文化>、②すべての地域の構成員の参加・協働<参加・協働>、③重層的なセーフティネットの構築<予防的福祉の推進>、④包括的な支援体制の整備<包括的支援体制>、⑤福祉以外の分野との協働を通じた、「支え手」「受け手」が固定されない、参加の場、働く場の創造<多様な場の創造>という5つの視点を重視しながら地域共生社会を目指すべきことが報告されました。

そして、そのための仕組みとして、他人事を「我が事」に変えていくような働きかけを行う機能として、①「住民に身近な圏域」において、地域住民等<sup>3</sup>が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境を整備すること、②住民に身近な圏域で「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえず丸ごと」受け止めるための、地域生活課題を包括的に受け止める体制を整備すること、③市町村圏域や広域での包括的な支援体制として、多機関の協働による包括的な相談支援体制を構築することのほか、それらを踏まえた市町

<sup>3</sup> 地域住民等：地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者のこと

村地域福祉計画の在り方などが、併せて示されています。

### (3) 社会福祉法の改正

社会福祉法（以下この号において「法」といいます。）は、平成29年6月に公布された地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律<sup>4</sup>により、その一部が改正され、平成30年4月1日に施行されました。

主な改正内容としては、①「地域住民等」は、地域福祉の推進に当たり、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える様々な分野にわたる地域生活課題を把握し、その解決に資する支援を行う関係機関との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものと規定したこと（法第4条第2項）、②国及び地方公共団体は、「地域住民等」が地域生活課題を把握し、支援関係機関との連携等によりその解決を促進する施策その他地域福祉の推進のために必要な措置を講ずるよう努めるべきことと規定したこと（法第6条第2項）、③市町村は、「地域住民等」及び地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関の地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものと規定したこと（法第106条の3第1項）、④市町村に対して、地域福祉の推進に関する事項を一体的に定める市町村地域福祉計画を策定するよう努めるものと規定するとともに、地域における高齢者の福祉、障がい者の福祉、児童の福祉その他の福祉の各分野における共通的な事項を記載することにより、いわゆる上位計画と位置付けるように規定したこと（法第107条）等が挙げられます。

#### 【参考】「我が事・丸ごと」地域共生社会づくりに関するこれまでの国の動き

平成27年	9月	「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」 （「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討PT」報告）
平成28年	6月	「ニッポン一億総活躍プラン」（閣議決定）に地域共生社会の実現が盛り込まれる
	7月	「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部の設置
	10月	地域力強化検討会（地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会）の設置
	12月	地域力強化検討会 中間とりまとめ 「我が事・丸ごと」の地域づくりの強化に向けたモデル事業（平成29年度予算）
平成29年	2月	「「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」を「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部で決定
	5月	社会福祉法改正案の可決・成立
	6月	改正社会福祉法の公布
	9月	地域力強化検討会 最終とりまとめ
	12月	社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する指針（告示）
	〃	地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について（通知）
平成30年	4月	改正社会福祉法の施行

<sup>4</sup> 地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成29年法律第52号）

## 2 本市における地域福祉を取り巻く現状

本市においては、平成26年に高齢者人口が10万人を突破し、平成30年度当初における高齢化率は、32.6%と超高齢社会を迎えています。また、第8次旭川市総合計画<sup>5</sup>においては、計画最終年度の平成39年度における人口を31万2千人、高齢化率を36.5%と推計しており、今後更なる高齢化の進展が見込まれています。

他方、合計特殊出生率<sup>6</sup>は、平成28年に1.32となり、長期的に人口が維持される人口置換水準(2.07)を大きく下回っています。これは、人口動態における自然減の大きな原因となっており、地域福祉施策はもとより、まちづくり全体において、本格的な少子高齢・人口減少社会の到来を前提とした施策の検討が求められています。

また、平成27年の国勢調査の結果によれば、単身世帯は57,488世帯(うち高齢単身世帯22,400世帯)を数え、65歳以上の夫婦二人世帯についても、20,047世帯を数えるなど、いずれも前回調査から増加し、地域社会とつながる機会の減少や社会的に孤立しがちな世帯が増えていくことが懸念されます。

さらに、人口が減少している一方で、障がいのある方は、身体、知的、精神の3障がいを合わせると、増加している傾向がみられます。また、被保護世帯数は、1万世帯を超えた平成26年度から、おおむね横ばいで推移しているものの、保護率は依然として中核市平均<sup>7</sup>を超え、旭川市自立サポートセンター<sup>8</sup>における相談件数も今後の増加が見込まれており、生活に困窮した世帯や困窮状態になるおそれのある世帯の増加も懸念されています。

一方、地域における重要な福祉の担い手である民生委員・児童委員については、前回の一斉改選後においても平均年齢が65歳を超えているほか、町内会加入率は年々低下している状況にあり、地域コミュニティにおける支え合いを継続する難しさにも直面しています。

## 3 第3期計画における取組の振り返り

平成26年度を始期とする第3期旭川市地域福祉計画(以下「第3期計画」といいます。)においては、「市民一人ひとりが個人として尊重され、人と人とのふれあいを深め、心豊かで住みやすい地域コミュニティを育み、安心して暮らせる地域社会を創ります。」を基本理念に据え、①優しさにあふれるまちづくり、②共に支え合うまちづくり、③自立した生活を送ることができるまちづくり、④安心して生活できるまちづくりの4つの基本目標を設定し、それらに基づいた6つの取組方向について「市民」、「社会福祉の事業者」、「行政」がそれぞれの役割を担い、施策を展開してきました。

その主な取組実績としては、地域福祉の担い手づくりの一環として、手話出前講座などの手話普及の取組を拡大したほか、成年後見制度における市民後見人の養成やファミリーサポ

<sup>5</sup> 第8次旭川市総合計画：総合的かつ計画的な市政運営を図るための分野別各種計画の基本となる最上位の計画で、基本構想及び基本計画は、2016年度から2027年度までの12年間を計画期間とするもの

<sup>6</sup> 合計特殊出生率：調査年次における15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性が、仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に子どもを生むとしたときの子どもの数に相当するもの

<sup>7</sup> 中核市平均19.2%に対して旭川市38.9%(平成28年度中核市市長会都市要覧)

<sup>8</sup> 旭川市自立サポートセンター：生活困窮者自立支援法(平成25年法律第105号)に基づく自立相談支援事業を担う機関として市が平成25年度に設置

ートセンターなどの会員制の相互援助活動を引き続き実施し、互助機能の強化が一定程度図られました。また、子どもに関する総合的な相談窓口として「子ども総合相談センター」を開設し、就学前から就学後までの一貫した支援体制を構築するとともに、児童福祉に関わる複数の相談窓口との連携を図ることで、相談支援体制の充実を図ってきました。その他重点取組事項とした避難行動要支援者<sup>9</sup>に係る名簿については平成27年度に整備し、平常時における外部提供に関する同意不同意の確認等を行うことにより、安心・安全な環境づくりを進めることができました。

このように、おおむね基本理念や計画目標に沿って施策を展開することができましたが、高齢者施策における地域包括ケアシステム<sup>10</sup>の構築を始め、障がい者の地域移行<sup>11</sup>など、地域に軸足を置いた市民と行政、事業者等が連携した福祉施策の展開は、今後のまちづくりにおいても重要な要素として位置付けられており、そうした施策を支える地域福祉の向上に努めていくことが引き続き必要です。

とりわけ、第3期計画において重点取組事項とした社会的に孤立した要援護者<sup>12</sup>の把握に関わっては、地域における見守りや民間団体との協働による把握に努めてきましたが、孤立死の問題が深刻化する中で、何らかの支援が必要な世帯や自らSOSを発信できない人たちを地域の中ですくい上げ、関わりを持ち、身近な地域における支援につなげていくことは、引き続き重要な課題です。また、同様に重点取組事項とした避難行動要支援者名簿は整備できたものの、平常時における災害への備えに資するような地域における活用は、まだ十分とは言えません。さらに、民生委員・児童委員や保護司、地区社会福祉協議会など、地域福祉の担い手やなり手が不足していたり、特定の個人が兼職を余儀なくされたりすることは、今後の地域福祉に関わる大きな課題であり、それらを克服する取組を進めていく必要があります。

---

<sup>9</sup> 避難行動要支援者：災害時において配慮が必要な高齢者、障がい者、乳幼児その他のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する方のこと

<sup>10</sup> 地域包括ケアシステム：高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的の下で、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるような、地域の包括的な支援・サービス提供体制のこと

<sup>11</sup> 障がい者の地域移行：社会的な入所や入院から、居住や就労等に係るサポートを得ながら、地域での生活に移行する基本的な方向性のこと

<sup>12</sup> 要援護者：第3期計画においては、日常生活を送る上で、何らかの支援が必要な人や世帯、又は支援が必要と思われる人や世帯のことと定義

### 第3 第4期に向けた課題認識

前述した国の動向や本市の現状，第3期計画に基づき取り組んできた結果を踏まえ，第4期計画の策定に際して考慮すべき地域福祉に関する主な課題は次の5つとして整理し，それらの解消につながる取組を重点的に進めることとします。

#### 課題1 暮らしにくさや困りごとを抱える市民の増加

本市の人口構成に占める高齢者や障がいのある方の割合は増えており，各種相談窓口で応じる相談件数も右肩上がりの状況にあります。また，平成29年度に行われた旭川市民アンケート（以下「市民アンケート」といいます。）では，悩みや不安を感じたときの相談機会に対して，約26%の方が充実していると回答する一方で，約25%の方が充実していないと回答するなど，その評価は分かれており，相談で解消されないまま，暮らしにくさや困りごとを抱えている市民の増加が懸念されます。

#### 課題2 社会的なつながりが弱まった世帯の増加

一般に社会的に孤立しがちな，単身の高齢者や高齢者のみの夫婦で構成される世帯が増えています。また，市民アンケートにおいては，地域の行事や活動に参加しない理由として，関心がない又は地域との関わりは最低限でよいとの回答が増加しているなど，そもそも周囲との交流を望まず，身近な地域での交流に消極的な世帯が増えていることがうかがえます。地域社会とのつながりが弱まり，社会的に孤立したような，相談窓口では把握しづらい世帯の増加が懸念されます。

#### 課題3 複合的な課題や制度の狭間にある課題を抱える世帯の増加

高齢の親と働いていない独身の50代の子とが同居している世帯（「8050」問題），介護と育児に同時に直面する世帯（「ダブルケア」問題）に象徴されるような複合課題を抱えた世帯や，いわゆる「ごみ屋敷」やひきこもりなど，既存の制度に明確に位置付けられておらず，縦割りの制度を当てはめただけでは解決に結び付かなかったり，そもそも当事者の問題意識が希薄なために，必要な支援が行き届かないような個人や世帯が増えています。

#### 課題4 地域福祉活動基盤の弱体化，担い手不足やその固定化

基礎的な住民自治組織である町内会の加入率は低下しており，組織運営においても役員のなり手が慢性的に不足するなどの課題があります。とりわけ，身近な地域における福祉の担い手である民生委員・児童委員や地区社会福祉協議会，保護司などには，欠員が生じていた

り、なり手が固定している状況や、次の担い手に引き継ぎたいのに引き継げないような状況がみられます。

## **課題 5** 包括的相談支援体制の未整備

本市では、個別の制度に基づく専門相談機関や分野ごとの総合相談窓口の整備は進んでおり、対象者を高齢者や障がいのある方、子どもやその保護者、生活困窮者に区別し、それぞれの機関において可能な支援を行っています。しかし、支援対象者の世代や世帯の属性にかかわらず、地域住民等が生活に身近な圏域で把握した地域生活課題を包括的に受け止めたり、そのようにして受け止めた課題が、複雑多様化して解決が難しい場合に、市圏域で包括的な相談支援が十分に提供できるような仕組みづくりには至っていない状況にあります。

## 第4 基本理念等

### 1 基本理念

本市には、およそ34万人の市民が暮らし、市民の皆さんの日常生活の舞台となる地域においては、性別や年齢、障がいや疾病の有無、家族構成や世帯所得などの違いに加え、様々な価値観を有した人々が集まり、特色のある地域コミュニティが形成されています。

私たちが、そうした住み慣れた地域において、安心・安全を実感しながら暮らし続けていくには、個人の個性や尊厳が尊重されるとともに、身近な地域における住民同士が関わり合う中で、時に支え、時に支えられながら、お互い様の心で支え合う絆が生まれることが必要です。

地域福祉の推進を通じて目指すのは、市民一人一人が、その人らしく生き生きと、住み慣れた地域や居場所で暮らし続けられるまちな姿であり、笑顔であふれた人の姿です。そうした姿を実現するためには、家族や友人、知人、そして住民同士による支え合いの輪を広げ、人の温もりと安心安全を感じられる地域社会づくりを進めていくことが必要であり、こうした取組があらゆる人を寛容に包み込み、そして地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる地域共生社会の素地となるものと考えます。

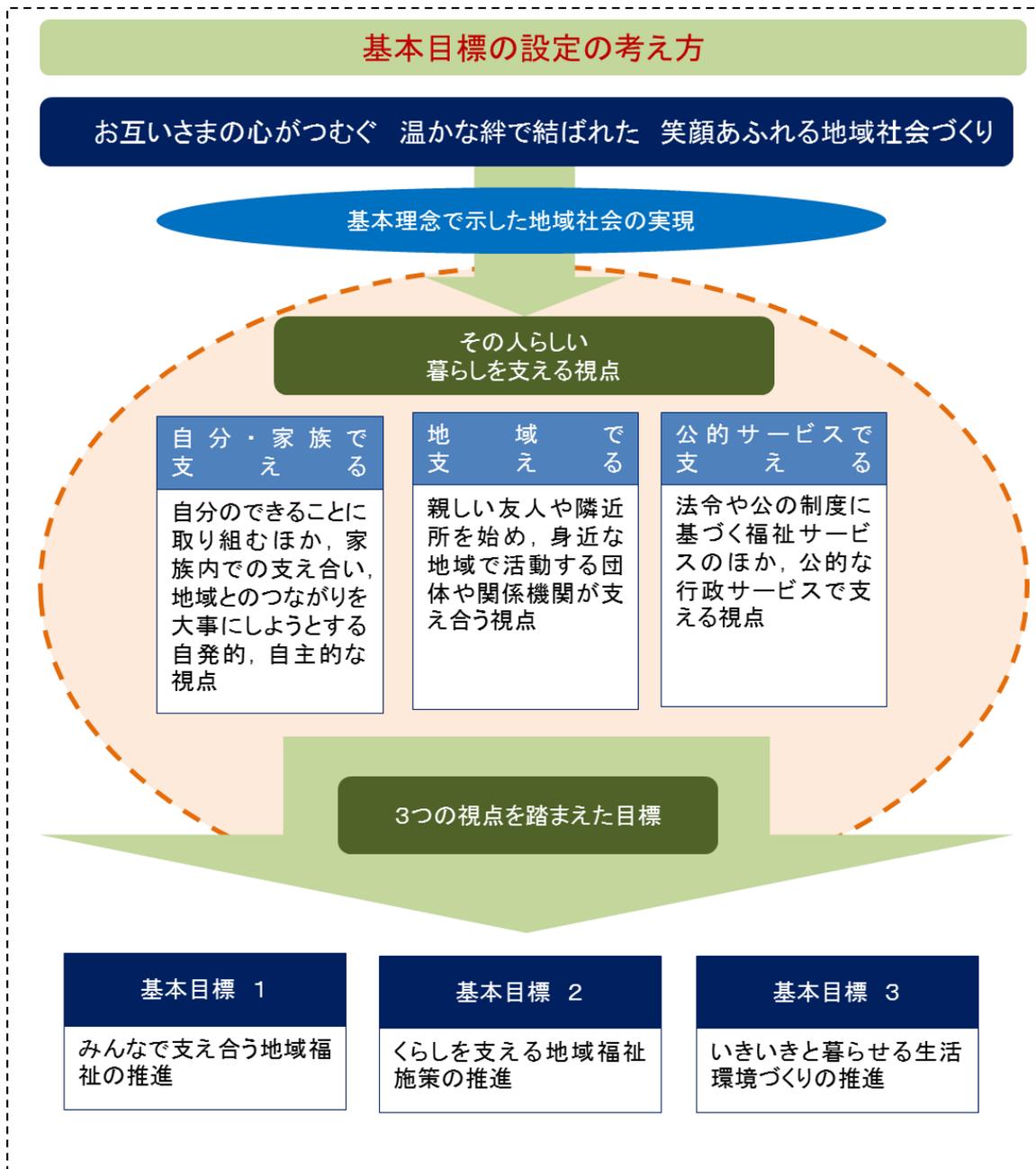
第4期計画においては、こうした考え方の下、次の基本理念を掲げて、地域福祉を推進していきます。

### 基本理念

**お互いさまの心がつむぐ  
温かな絆で結ばれた  
笑顔あふれる地域社会づくり**

## 2 基本目標

基本理念で示した地域社会を実現するため、その人らしい暮らしを支える3つの視点を踏まえて基本目標を設定することとします。



### 基本目標 1 みんなで支え合う地域福祉の推進

地域福祉の大切さが共有され、地域福祉活動を担う人材が育ち、市民が地域福祉課題に主体的に関われる環境づくりを進めます。また、市民主体の支え合いや地域福祉を支える団体の活動との連携を進め、暮らしにくさや困りごとを抱えた世帯に寄り添いながら、緩やかな

支援の手が差し伸べられる取組を促します。

## **基本目標 2** 暮らしを支える地域福祉施策の推進

---

福祉サービスが、必要な方に的確に行き渡るよう、社会福祉を目的とする団体等と連携し、相談体制の充実と適正な制度利用を促進します。また、生活困窮者の自立支援や多機関の協働による包括的相談支援体制づくりを始め、判断能力の低下した方の権利擁護に資する取組など、暮らしを支える取組を進めます。

## **基本目標 3** いきいきと暮らせる生活環境づくりの推進

---

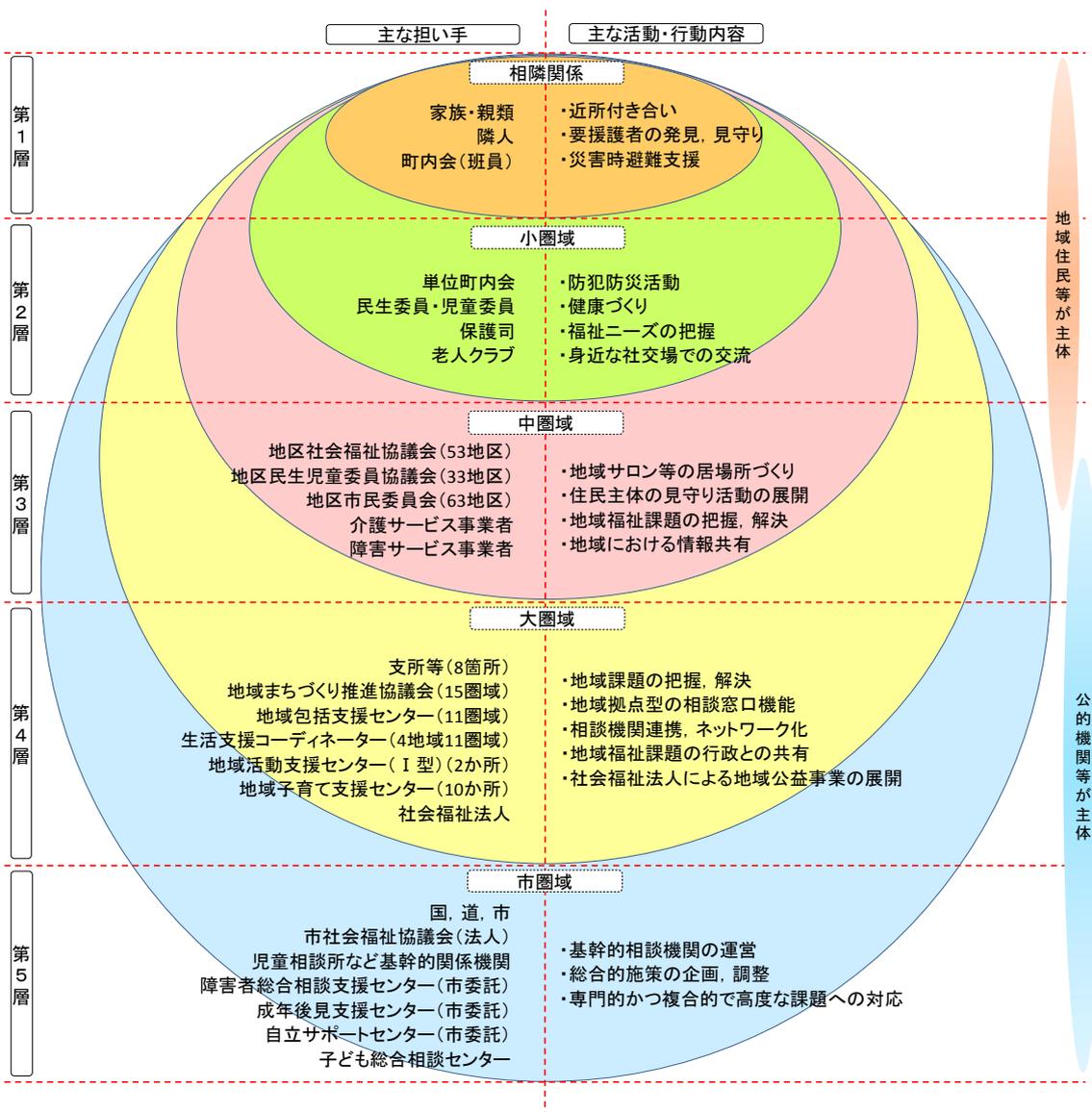
住み慣れた地域や居場所において、日常生活上のバリアを軽減したり取り除いたりすることや、地域住民等が主体となった健康増進や介護予防等の取組などを通じて、安心して地域生活を営むことができるための取組を進めます。また、避難行動要支援者を的確に把握するなど、災害時の不安の解消につながる取組を支援します。

### 3 地域福祉活動圏域

地域福祉活動は、隣近所で作られるごく小さな範囲から、市全体を俯瞰する大きな圏域までの幾つかの階層に分かれ、それぞれの階層に応じた機能や役割が発揮されるとともに、各層をまたがって円滑な情報共有や連携が行われることにより、全体としての地域福祉の推進が図られるものです。本計画では、次のとおり、第1層から第5層までの圏域を概念として示します。

階層	規模	圏域の概念、役割等
第1層	相隣関係	町内会のうち所属する班レベルで、常日頃の挨拶や近所付き合いを通して、変化や異変に気づいたり、災害などの緊急時には、実際に助け合ったりすることが期待できる範囲又は互助関係です。
第2層	小圏域	おおよそ町内会レベルの圏域で、地域の防犯や防災活動を始め、趣味や特技を生かしたサークル活動や付き合いが日常的に行われている範囲。日常の活動や交流を通して、参加者の福祉ニーズに気付くことが期待される圏域です。
第3層	中圏域	地区市民委員会や地区社会福祉協議会、地区民生児童委員協議会などが組織されるレベルで、行政機関や地域の事業所等とも連携しながら、組織的な自治活動や福祉活動が行われている圏域。より小さな圏域からの情報を共有したり、ボランティアによる見守り活動など、アウトリーチ型の支援が行われたりする中で、地域で課題の把握及び解決を試みるような取組が期待される圏域です。
第4層	大圏域	支所や地域まちづくり推進協議会が組織されるレベルで、地域自治を推進する母体として、福祉に限らず様々な地域課題を捉え、地域包括支援センターを始め、地域にある公的な相談支援機関がネットワークを構築し、課題の解決に向けた取組や、より大きな圏域へつなぐ役割が期待される圏域です。
第5層	市圏域	市全体に渡る基幹的な相談支援機関を運営するほか、各種計画の企画や施策の推進を進める役割があり、主に行政機関が担います。専門的かつ複合的で高度な課題への対応を行ったり、各層の役割を整理していくことを含めて、包括的な相談支援体制の構築に責務を有します。

【圏域イメージ】



## 第5 施策の展開

### 1 施策の展開について

第4で示した3つの基本目標の実現に向けて、それぞれに結び付ける取組の方向性を次のとおり定め、これらの方向性に沿った関連施策を展開していくこととします。

#### 基本目標 1

みんなで支え合う地域福祉の推進

#### 取組の方向（1）

地域福祉活動への主体的参加の促進と人材育成

##### [現状と課題]

地域福祉活動は、これまでも地域住民で構成する町内会や民生委員・児童委員を始め、各地区の社会福祉協議会の方々など、市民の皆さんがその中心的な役割を担ってきました。近年では、ボランティアやNPO法人等、多様な福祉活動を行う新たな担い手も現れてきましたが、とりわけ比較的若年の現役世代における地域活動への参加機会が少なく、地域福祉活動の担い手が足りずに固定化し、支える側の高齢化の問題も指摘されています。

住民主体による支え合いの仕組みを支えるためにも、地域福祉活動に関わる人材の育成や地域住民等が地域の課題を「我が事」として捉え、支え合いの輪への主体的な参加意欲を高めていく取組が大切です。

##### [取組方針]

地域福祉に関する理解を深めるとともに、その担い手を育てるほか、幅広い世代、様々な立場の住民が福祉活動に対して主体的に参加できるような環境づくりを進めます。

##### [関連施策]

- ①地域福祉を推進する人材の教育及び育成
- ②地域交流活動の推進と活動拠点の整備
- ③地域福祉活動への主体的参加の促進

## 基本目標 1

みんなで支え合う地域福祉の推進

### 取組の方向（2）

住民主体による支え合いの促進

#### [現状と課題]

単身高齢者の増加や高齢の夫婦のみの世帯の増加，少子化の進展，あるいは価値観の多様化などを背景として，住民同士の親しい付き合いや助け合いといった地域における互助機能が弱まっています。

こうしたことは，何らかの困りごとを抱えた方が，その解決の糸口を見出せないまま，更なる課題を抱えてしまい，社会的な孤立に陥る要因にもなっています。

地域における住民主体の支え合いを組織的に実施している民生委員・児童委員や地区社会福祉協議会などによる様々な地域福祉活動を促進するとともに，地域住民等が地域生活課題を「丸ごと」受け止めて，その解決を試みることができるような新たな仕組みの構築が求められています。

#### [取組方針]

住民に身近な圏域における地域福祉活動の展開について促進するとともに，地域住民等が地域生活課題を主体的に把握し，受け止めて，解決を試みることができるような仕組みについて，その在り方を含めた検討を行います。

#### [関連施策]

- ①地域住民等による地域福祉活動の推進
- ②住民に身近な圏域で地域生活課題を受け止める体制の整備

## 基本目標 1

みんなで支え合う地域福祉の推進

### 取組の方向（3）

地域福祉を支える団体との協働による地域福祉力の向上

#### [現状と課題]

地域には、それぞれの場所に活動の軸足を置いた様々な団体や機関があります。支援が必要な個人や世帯の課題を把握し、地域住民等が主体的に解決を試みていくためにも、地域の中の様々な団体や関係機関がネットワークを構築し、地域住民等と連携しながら支援活動ができるような体制をつくる必要があります。

また、旭川市社会福祉協議会は、市圏域において地域福祉を中心的に担う存在であり、行政とは車の両輪として、引き続き連携した地域福祉活動の取組を進めていく必要があります。さらに、地域において様々な社会福祉事業を展開している社会福祉法人には、社会福祉法において地域の実情に応じた公益的な取組が求められており、拠点性や専門性を活かした地域への貢献が期待されています。

#### [取組方針]

地域住民が主体となった地区社会福祉協議会、地区民生児童委員協議会、老人クラブを始め、市社会福祉協議会や社会福祉事業を行う社会福祉法人、多様な取組を行うNPO法人やボランティア団体など、地域福祉を支える様々な団体とのネットワークを構築し、地域福祉の向上に向けて、協働しながら施策を進めます。

#### [関連施策]

- ①地域福祉を支える団体等とのネットワークの構築
- ②社会福祉協議会との連携
- ③社会福祉法人等による地域における公益的な取組の推進

## 基本目標 2

### くらしを支える地域福祉施策の推進

#### 取組の方向（１）

##### 地域における福祉サービスの適切な利用の促進

###### [現状と課題]

公的な福祉サービスは、「自分らしい暮らし」を送るために利用するものですが、介護と育児、障がいと生活困窮など、複数の要素が絡み合っている場合や、当事者だけでなく世帯全体の状況も併せて考える必要がある場合には、幾つかの分野の福祉サービスを組み合わせて利用することや、福祉分野以外のサービスやインフォーマルな支援なども組み合わせることが必要なときもあります。

また、生活の土台となる住宅の確保などを含め、複雑化、複合化した支援ニーズに対応するためには、サービス利用に関する相談体制を確保するだけでなく、相談機関同士の連携を深めて対応していく必要があります。また、適切なサービス提供につなげられる計画作成やケアマネジメントも必要となっています。

###### [取組方針]

各種制度に基づく福祉サービスが必要な方に確実に行き届くよう、福祉サービスの利用に関する相談体制の確保や相談機関同士の連携を進めます。また、住宅確保要配慮者<sup>13</sup>の居住安定に資する取組を行うほか、適切なサービスを提供するための体制を充実させるとともに、分かりやすい情報提供を進めていきます。

###### [関連施策]

- ①福祉サービスの利用に関する相談体制の確保
- ②福祉サービスの提供体制の充実
- ③福祉サービスの適切な選択につながる情報提供の推進

<sup>13</sup> 住宅確保要配慮者：住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成19年法律第112号）第2条に定義されている経済的な困窮者、災害被災者、高齢者、障がい者、子どもを養育している者など

## 基本目標 2

### くらしを支える地域福祉施策の推進

#### 取組の方向（2）

##### 困りごとを抱えた市民に対する包括的な相談や支援の促進

#### [現状と課題]

困りごとを抱えているのに、自らSOSを発信できない個人や世帯、あるいは他者の関わりや支援を拒み、結果的に孤立状態に陥っている世帯などにおいては、例えば児童虐待や家庭内暴力、自殺や孤立死といった社会的な問題として表出するまで、行政はもとより身近な地域においても認知されていなかったという事案も見られます。このような社会や地域から孤立した状態にある世帯やそのおそれのある世帯、又は何らかの支援が必要であるにもかかわらず意図的に支援を受けず、若しくは意図せずに支援が得られていない世帯については、より意識的な取組によって把握していく必要があります。

また、そうした世帯の抱える問題を始めとして、地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し、解決を試みようとしても、その課題自体が専門的な支援を要したり、複数の要素が重なることなどにより、課題の解決に大変な困難さがある場合があります。そうした課題の解決に対しては、高度な知識や専門的な支援機能を有する複数の機関が協働して支援に取り組む必要があります。行政は、このような多機関の協働による支援の調整を行うとともに、本市における包括的な相談支援体制を整備していくことが求められています。

#### [取組方針]

現に社会から孤立していたり、ともすれば孤立する恐れのある世帯については、行政機関における情報や地域における重層的な見守り体制を通じて把握し、適切な支援につなげていきます。また、生活困窮者の自立を促すための施策を展開するほか、市圏域における複合化した課題や制度の狭間にある課題を抱えた世帯等に対する包括的な相談支援体制の構築について検討します。

#### [関連施策]

- ①社会的要援護者<sup>14</sup>の把握と支援
- ②生活困窮者に対する自立支援方策<sup>15</sup>の推進
- ③市圏域における包括的な相談支援体制の構築

<sup>14</sup> 社会的要援護者：援護が必要な方については、心身に関わる支援ニーズだけに留まらず、社会的な孤立という要素も含むことを示すため、第3期計画における「要援護者」は、第4期計画において「社会的要援護者」と表現します

<sup>15</sup> 生活困窮者に対する自立支援方策：国においては、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り、地域福祉計画の中に位置付けつつ、計画的に取り組むことが効果的としていることから本計画にその方策を盛り込みます

## 基本目標 2

### くらしを支える地域福祉施策の推進

#### 取組の方向（3）

##### 地域における権利擁護の体制の整備

###### [現状と課題]

認知症高齢者や知的又は精神障がいのある方など、判断能力が不十分な方が増える一方で、それを補ってきた親族が少なくなり、成年後見制度を利用する場合も専門職が選任されることが多くなっています。また、障がい者の親など、監護者自身が高齢になる中で、親亡き後に対する不安感が増大するなどの状況も見られます。あらゆる人が住み慣れた地域でその人らしく日常を送ることができるよう、それぞれの方の身上に寄り添った権利擁護の取組が必要となっています。

###### [取組方針]

判断能力に不安がある方であっても、基本的な権利が守られ、適切なサポートを受けながら、各種サービスの利用や地域における交流を通じて、自分らしい生活を地域で送れるような取組を進めます。本計画における成年後見制度の利用促進施策については、成年後見制度利用促進法<sup>16</sup>に基づく市町村計画<sup>17</sup>として位置付けて推進します。

###### [関連施策]

- ①日常生活自立支援事業等の周知
- ②成年後見制度の利用促進

<sup>16</sup> 成年後見制度の利用の促進に関する法律（平成28年法律第29号）

<sup>17</sup> 市町村計画：成年後見制度利用促進法第23条第1項に基づく市町村の区域における成年後見制度の利用の促進に関する施策についての基本的な計画のこと

### 基本目標 3

#### いきいきと暮らせる生活環境づくりの推進

#### 取組の方向（1）

##### ひとにやさしい生活環境づくりの推進

---

#### [現状と課題]

住み慣れた地域での生活が、年齢や身体の状態にかかわらず、住みやすさを実感できるように、バリアフリーやユニバーサルデザインの普及を進める必要があります。

また、冬期間の積雪は、特に日常の生活動作に支障があるような高齢者や障がいのある方において、冬期間に雪のために閉じこもりがちな生活を送るようになっていたり、買物や通院などの日常生活自体が立ち行かなくなったりする積雪寒冷地特有の課題を生んでいることから、冬期間の生活環境をより快適に安全なものになるように配慮するほか、地域での支え合いの仕組みを生かしながら、持続可能な対策が求められています。

#### [取組方針]

地域において安心した暮らしを営めるよう、ユニバーサルデザインの考え方を取り入れた生活環境を整備するほか、本市特有の冬期間の積雪への対応に関わる取組などを推進します。

#### [関連施策]

- ①ユニバーサルデザインの考え方に基づく各種施策の実施
- ②生活環境の向上

### 基本目標 3

#### いきいきと暮らせる生活環境づくりの推進

### 取組の方向（2）

#### 災害時に備えた地域づくりの推進

##### 〔現状と課題〕

災害発生時や災害のおそれがあるときには、そのレベルに応じて、地域防災計画に基づき地域住民に対して避難勧告や避難指示の発令が行われます。また、災害の状況によっては必要な場合は、「避難準備・高齢者等避難開始」を発令する場合があります。そのような場合、高齢者や障がい者など、自ら避難することが困難な方には、家族や地域住民の手による避難行動の支援が必要となります。また、避難後においても、避難生活が長期化するような場合には、その方の状況に応じて、福祉避難所等で受け入れられるような体制を整備する必要があるほか、災害復旧時には、旭川市社会福祉協議会が設置する災害ボランティアセンターとの連携した対応が求められます。

##### 〔取組方針〕

災害時等において特に配慮が必要な高齢者や障がい者などのうち、自ら避難することが困難な避難行動要支援者について、地域が主体的に避難支援に取り組めるよう、本人の同意を得た上での情報提供を進めます。また、避難所での円滑な受入体制の整備に係る取組を進めるほか、旭川市社会福祉協議会と連携し、災害ボランティアセンターの体制整備を進めます。

##### 〔関連施策〕

- ①災害に備えた地域による避難行動支援の取組
- ②災害時における避難所受入体制の整備
- ③災害ボランティアセンターの体制整備

## 基本目標 3

### いきいきと暮らせる生活環境づくりの推進

#### 取組の方向（3）

##### 地域における介護予防や健康づくりの取組の推進

###### [現状と課題]

本市においては、団塊の世代が、介護や医療のニーズが急激に高まる後期高齢者になる2025年を目途として、旭川市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画に基づき、地域包括ケアシステムの構築に向けた取組を進めているほか、健康日本21旭川計画に基づき、長期的な健康づくりの施策を展開しています。

地域住民の健康を守り、年齢を重ねても日常生活動作に支障が生じないようにする取組は、結果的に地域そのものの活力を維持し地域福祉の向上にも寄与するものです。さらに、そうした取組が住民主体で行われることで、高齢者等の居場所づくりや、住民同士の交流の促進につながっていくことが期待されています。

###### [取組方針]

地域住民が主体となった介護予防や健康づくりなどを通じ、生活の質の向上はもとより、気軽に参加できる通いの場を創出することで、地域における居場所づくりや住民同士の交流促進につながる取組を進めます。

###### [関連施策]

- ①住民主体の介護予防・健康づくりの取組の推進

## 第6 計画の推進

### 1 市民、事業者、社会福祉に関する活動を行う団体、行政の協働による計画の推進

第4期計画は、市民、事業者、社会福祉に関する活動を行う団体及び行政が互いに連携し、次に掲げるそれぞれの役割を認識し、できることを積み重ねながら、基本理念として示した地域社会の実現を目指して推進していきます。

#### (1) 市民の役割

市民一人一人が、地域を支える重要な一員であり、地域の課題を「我が事」として捉え、主体的に地域福祉活動やボランティア活動等に参加することや、市民目線で地域における支え合いの一端を担うことが期待されます。

社会福祉法においても、地域住民、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は、本人のみならず、その者が属する世帯全体に着目し、福祉、介護、保健医療に限らない地域生活課題を把握するとともに、その解決に資する支援関係機関と連携し、課題の解決を図ることにより、地域福祉を推進していくことが求められています。

#### (2) 事業者の役割

福祉サービスの事業者は、サービス提供者として、その利用者の自立支援や権利擁護、サービスの質の向上、事業内容等の情報提供や情報公開、他のサービスとの連携に取り組み、利用者の「その人らしい暮らし」を支えていく役割があり、今日的には専門的な知識や技術を生かして、地域福祉活動に参加したり、協力することなどが期待されます。

特に社会福祉法人は、社会福祉法において「地域における公益的な取組」の実施に関する責務が規定されており、特定の社会福祉事業の領域にとどまることなく、様々な地域生活課題や福祉ニーズに総合性や専門性を生かして対応していくことが期待されているほか、地域における福祉サービスの拠点としての役割も期待されています。

#### (3) 社会福祉に関する活動を行う団体の役割

町内会や市民委員会等の住民自治組織、福祉活動を実践している地区社会福祉協議会や地区民生児童委員協議会、NPO法人、老人クラブ、ボランティア団体等は、支援を必要とする方の近くにあるからこそ、各人の人柄や個別事情を踏まえつつ、公的な制度に基づく福祉サービスでは対応できないような多様な困りごとに柔軟に応じることが期待されます。また、単独での対応が難しい場合には、関係機関につなぐ役割も期待されています。

#### (4) 行政の役割

もとより行政は、市民の福祉の向上を目指して、福祉施策を総合的に推進する責務があ

ります。加えて、社会福祉法においては、「地域住民等が地域生活課題を把握し、支援関係機関との連携等によりその解決を図ることを促進する施策その他地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるよう努めなければならない」と規定されました。

これを受けて、同法において、「市町村は、(中略)地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するように努める」と規定されています。

こうした新たな規定を踏まえ、第4期計画に基づきながら、地域福祉の推進に努めていきます。

## 2 旭川市社会福祉協議会との連携による計画の推進

社会福祉協議会は、社会福祉法において地域福祉を推進する中心的な団体として明確に位置付けられており、旭川市社会福祉協議会も地域福祉の向上に向けた取組を展開しています。また、地区社会福祉協議会の組織づくりやその活動を支援しているほか、ボランティアの養成や活動促進に取り組んでいます。

旭川市社会福祉協議会が策定する地域福祉活動計画や地区社会福祉協議会が個別に策定している実践計画に基づく取組と相互に連携しながら、第4期計画を推進していきます。

## 3 計画の進行管理

第4期計画を円滑に推進していくために、施策の実施状況等を把握し、目標に対する進捗状況を測るなど、適切な進行管理を行っていきます。

### (1) 実施状況の把握及び附属機関への報告

施策を構成する個別の取組に係る実施状況等については、旭川市地域福祉計画の円滑な推進と調整を行うことを目的とした旭川市地域福祉計画庁内連絡会議を通じて調査し、取りまとめた結果については、定期的に旭川市社会福祉審議会に報告し、評価・意見を聴取します。

### (2) 指標の設定

計画目標に対する進捗状況を測るための目安として、指標を設定します。