

第2章

計画策定の背景

本章の内容

本章では、まず、地域福祉に関する国の検討状況を紹介した後、第3期札幌市地域福祉社会計画と、本計画に統合する生活困窮者自立支援計画の振り返りを記載しています。さらに、本市の地域福祉を取り巻く現状に関する統計データも踏まえて、計画策定に際しての課題を整理しています。

1 国の検討状況

2 第3期札幌市地域福祉社会計画の振り返り

3 札幌市生活困窮者自立支援計画の振り返り

4 地域福祉を取り巻く現状

5 第4期札幌市地域福祉社会計画策定に際しての課題

1 国の検討状況

(1) ニッポン一億総活躍プラン〔平成 28 年(2016 年)6 月 2 日閣議決定〕

少子高齢化への国の抜本的な対応策を示したニッポン一億総活躍プランにおいて、あらゆる場で誰もが活躍できる、全員参加型の社会である「地域共生社会の実現」が掲げられています。

ニッポン一億総活躍プランの抜粋

(4) 地域共生社会の実現

子供・高齢者・障害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「地域共生社会」を実現する。このため、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¹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。また、寄附文化を醸成し、NPO²との連携や民間資金の活用を図る。

(2) 地域共生社会の実現に向けた当面の改革工程

地域共生社会の実現に向けた検討を行うため、国では平成 28 年度(2016 年度)に「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」、「地域力強化検討会」等を設置し、その検討結果を受けて当面の改革工程を示しています。

【当面の改革工程で示された市町村における体制整備のイメージ】

1 「住民に身近な圏域」での体制整備

- 他人事を「我が事」に変える働きかけをする機能が必要
- 「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえず丸ごと」受け止める場を設けるべき

2 市町村における包括的な相談支援体制の整備

- 協働の中核を担う機能が必要

¹【地域コミュニティ】町内会・自治会や各種団体などの、地域の住民同士のつながりや集まりのこと。

²【NPO(Non Profit Organization)】営利を目的としない民間の組織・団体。

「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）の抜粋

[平成 29 年(2017 年)2 月 7 日厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部]

1. 地域課題の解決力の強化

- 「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な取組、「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちでの活動、「一人の課題」について解決する経験の積み重ねによる地域づくりを支援する、『他人事』を『我が事』に変えていくような働きかけを通じて、住民が、主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制を構築していく。
- 同時に、住民に身近な圏域において、各福祉制度に基づく相談機関や、社会福祉協議会、社会福祉法人や NPO 法人、住民を主体とする活動団体などが、相互に連携しながら、専門分野だけではなく、地域の住民が抱える課題について、分野を超え『丸ごと』の相談を受け止める場を設けていく。
- 本人に寄り添いながら生活全般に対する包括的な支援を行うという生活困窮者自立支援制度の理念を普遍化し、住民に身近な圏域で明らかになった課題、特に、多様・複合的な課題について、福祉分野だけでなく、保健・医療、権利擁護、雇用・就労、産業、教育、住まいなどに関する多機関が連携し、市町村等の広域で解決を図る体制を確保する。住民に身近な圏域における『丸ごと』の相談体制と緊密に連携することにより、すべての住民を対象とする包括的相談支援体制を構築する。

3. 地域を基盤とする包括的支援の強化

- 地域包括ケアの理念を普遍化し、高齢者のみならず、障害者や子どもなど生活上の困難を抱える方が地域において自立した生活を送ることができるよう、地域住民による支え合いと公的支援が連動し、地域を『丸ごと』支える包括的な支援体制を構築し、切れ目のない支援を実現する。

2 第3期札幌市地域福祉社会計画[平成24年(2012年)策定]の振り返り

(1) 第3期札幌市地域福祉社会計画について

ア 基本理念

「安心して暮らせるぬくもりのある地域福祉社会」を実現するため、地域住民、関係機関、事業者、行政の「協働」のもとで、地域福祉を推進していくことを基本理念としました。

イ 計画目標

○ 市民の支え合いによる地域福祉社会の推進

安心して暮らせるぬくもりのある地域福祉社会を実現するため、市民の支え合い活動への自主的参加を促す環境づくりや地域で活動する各種団体の活動の活性化支援に取り組みました。

また、事業活動を通じて地域住民と接することの多い民間事業者等との見守りネットワークを構築しました。

○ 地域で「もれなく、きれめなく、すきまなく」福祉サービスを利用できる仕組みづくり

多様化・複雑化する市民のニーズに対応するため、市民が必要とする情報を効果的に提供する仕組みづくりや相談体制の充実を図りました。

また、一人ひとりのニーズに適切に対応するため、適切な関係機関につなぐ仕組みの強化や、サービスの利用援助のための制度を推進しました。

○ 地域で安全・安心に生活できる環境の整備

地域で安全・安心に暮らしていくため、建築物や道路のバリアフリー³化を進めるとともに、より多くの人々が快適に利用できるユニバーサルデザイン⁴によるまちづくりを推進しました。さらに、高齢者や障がいのある方の災害時における避難支援対策や冬期間の除雪の支援に関する取組を進めました。

³ 【バリアフリー】障がいのある方が社会生活をしていく上で障壁（バリア）となるものを除去すること。道路、建物、交通手段など物理的なものだけでなく、社会的、制度的、心理的なものを含めたすべての障壁をなくすことを意味している。

⁴ 【ユニバーサルデザイン】文化・言語・国籍の違い、老若男女といった差異、障がい・能力がどのようなかを問わずに利用できるよう配慮された設計（デザイン）のこと。

(2) 第3期札幌市地域福祉社会計画の取組の成果

計画目標Ⅰ 市民の支え合いによる地域福祉社会の推進				
基本目標1 福祉意識を高める仕組みの推進				
基本施策	主な項目・指標	H23年度	H28年度	
地域福祉活動への意識啓発と参加の促進	学校、企業等へのボランティア研修出張講座の受講者数	6,200人	9,302人	↑
地域住民の主体的参加の促進	ボランティア研修センターとボランティア活動センターの統合	—	実施(H26～)	↑
基本目標2 地域における支え合いのネットワークの推進				
基本施策	主な項目・指標	H23年度	H28年度	
地域での支え合い活動の活性化	地区福祉のまち推進センターによる援助世帯数	45,905世帯	58,001世帯	↑
さまざまな地域資源をつなぐネットワークの推進	事業者による見守り協定締結事業者数	1社	7社	↑
計画目標Ⅱ 地域で「もれなく、きれめなく、すまなく」福祉サービスが利用できる仕組みづくり				
基本目標1 身近な地域で福祉・保健・医療の相談ができる体制の確立				
基本施策	主な項目・指標	H23年度	H28年度	
福祉・保健・医療に関する情報の集約と活用	区保健福祉課相談担当及び案内員の配置	—	配置(H25～)	↑
福祉・保健・医療に関する相談機能体制の整備	成年後見制度に関する相談窓口の設置	—	設置(H25～)	↑
基本目標2 地域で必要な福祉サービスが受けられる体制の確立				
基本施策	主な項目・指標	H23年度	H28年度	
福祉ニーズを適切に把握できる体制の整備	ひとり暮らしの高齢者等巡回相談事業(訪問回数)	35,396回	42,647回	↑
多様な福祉課題に対応するためのサービス提供体制の推進	市民後見推進事業(H25～) 市民後見人候補者登録人数	—	71人	↑

計画目標Ⅲ 地域で安全・安心に生活できる環境の整備			
基本目標1 地域で安心して暮らせる環境の整備			
基本施策	主な項目・指標	H23年度	H28年度
安全・安心な地域生活のための環境の充実	福祉のまちづくり推進会議の実施(全体会議・専門部会)	3回	4回
災害時に備えた体制の整備	避難行動要支援者名簿情報提供団体数(H27～)	—	24団体
基本目標2 福祉活動を活発にするための体制の推進			
基本施策	主な項目・指標	H23年度	H28年度
地域福祉に関する情報の共有化	地区福祉のまち推進センターでの福祉マップ ⁵ 取組地区数	47地区	60地区
福祉に携わる人材の発掘・育成	地域見守りサポーターの養成人数	1,202人	874人

(3) 第3期札幌市地域福祉社会計画の振り返り

十分な効果があったと評価できる項目・指標があるなど、概ね基本理念、計画目標に沿って施策を展開することができました。これらの施策については、今後とも、更なる地域福祉の推進に向けて取組を継続する必要があります。

また一方で、福祉に携わる人材の発掘・育成等では指標の低下がみられるなど、地域福祉活動の担い手の固定化・不足を課題として再認識し、その克服のための取組を進める必要があります。

⁵【福祉マップ】見守り活動の取組の1つ。地域の状況を把握し共有するため、見守りの対象者や活動者などの情報を地図に記載する。参加者同士の共同作業により作成するため、活動者同士の協力・連携体制の強化にもつながる取組である。

3 札幌市生活困窮者自立支援計画の振り返り

生活困窮者自立支援計画では、基本理念として「生活困窮者の自立と尊厳の確保」「生活困窮者支援のためのネットワークづくり」を掲げ、以下の5つの計画目標を立てました。

今後も、この基本理念に基づき、生活困窮者の自立に向けた支援とともに、生活困窮者が地域・社会の中で孤立することなく、役割や人とのつながりを実感することができるような取組を進めることが大切です。

※生活困窮者自立支援制度及び各事業の内容等については、56～58 ページを参照

実施効果（成果目標）	実施結果
計画目標 1 生活困窮者の早期把握	
<p>これまで支援の対象とならなかった生活困窮者を早期に把握できるようになる。</p> <p>○支援センターの設置、庁内外の関係機関との連携、訪問支援の実施</p> <p><目標> 新規相談受付件数</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1 年目 3,000 人 ・ 2 年目 3,500 人 ・ 3 年目 4,000 人 	<p>生活就労支援センター（ステップ）及びホームレス相談支援センター（JOIN）を設置し、巡回相談の実施や様々な周知活動により生活困窮者の早期把握に努めました。</p> <p><実績> 新規相談受付件数</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ H27 年度（1 年目） 2,911 人 ・ H28 年度（2 年目） 3,335 人 <p><実績> 出張相談会の開催回数（ステップ）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ H27 年度 52 回 ・ H28 年度 211 回
計画目標 2 一人ひとりの状況に応じた支援	
<p>複合的な課題を抱える生活困窮者へ包括的に支援できるようになる。</p> <p>生活困窮者が適切な相談窓口や制度を利用できるようになる。</p> <p>○相談支援員による一人ひとりの状況に応じた支援計画の作成、生活困窮者の課題の評価・分析、相談支援員による同行訪問</p>	<p>両センターに相談支援員を配置し、就労支援、住居確保、債務整理、福祉サービスへの結び付けなど生活に困りごとを抱える方の複合的な課題に寄り添った個別支援を実施しました。</p> <p><実績> 個別支援プランの策定件数</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ H27 年度 644 件 ・ H28 年度 839 件 <p><実績></p> <p>同行などによる関係機関へのつなぎ（うち生活保護）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ H27 年度 366 件（280 件） ・ H28 年度 375 件（297 件） <p><実績> 一時生活支援事業の利用者数</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ H27 年度 375 人 ・ H28 年度 376 人

<p>計画目標 3 経済的自立に向けた就労支援の充実</p>	
<p>これまでの就労支援では就労に結びつきにくかった方が、早期就労できるようになる。すぐには一般就労をすることが難しい方の就労に向けた意欲が向上する。</p> <p>○生活困窮者の課題の評価・分析、就労支援員による就労支援、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の場の提供</p> <p><目標> 支援センター利用者の就労率</p> <p>・各年度 30%</p>	<p>長期間の失業状態など、就職活動に困難を抱える方に対して、一般就労に向けた段階的支援や、就労先の開拓や訓練先確保に努めました。</p> <p><実績> 支援センター利用者の就労率（就労・増収者数）</p> <p>・ H27 年度 22%（639 人）</p> <p>・ H28 年度 19%（647 人）</p> <p><実績> 就労準備支援事業の利用者数</p> <p>・ H28 年度 6 人（H27 年度は未実施）</p> <p><実績> 認定就労訓練事業所の認定件数</p> <p>・ 18 件（平成 29 年 10 月現在）</p>
<p>計画目標 4 貧困の連鎖の防止</p>	
<p>生活困窮世帯の子どもの学習意欲と進学意欲が向上し、貧困の連鎖の防止につながる。</p> <p>○学習支援事業の実施</p> <p><目標> 学習支援事業参加者の高校等⁶進学率⁷</p> <p>・各年度 100%</p>	<p>生活保護世帯及び就学援助世帯に属する中学生を対象として、平成 28 年度からは市内 40 会場に拡大して高校進学に向けた学習支援事業を実施しました。</p> <p><実績> 学習支援事業参加者の高校等進学率</p> <p>・ H27 年度 100% ・ H28 年度 100%</p> <p><実績> 学習支援事業参加者数</p> <p>・ H27 年度 502 人 ・ H28 年度 618 人</p>
<p>計画目標 5 地域ネットワークの構築</p>	
<p>既存の制度だけでは対応が難しい課題に対する新たな支援の仕組み（生活困窮者の社会参加の場等）の開発、地域やボランティアの活動等による制度によらない支援が充実する。</p> <p>○自立相談支援事業の実施による連携の推進、関係機関との協議の場の設定</p>	<p>庁内外の会議や研修を通じた関係づくりや、生活困窮者自立支援ネットワーク会議の開催等の活動を実施しました。</p> <p><実績> ネットワーク会議の開催回数</p> <p>・ H27 年度 3 回 ・ H28 年度 3 回</p>

⁶ 【高校等】 高等学校（定時制・通信制を含む）、中等教育学校後期課程、高等専門学校及び特別支援学校高等部をいう。

⁷ 【進学率】 進学率の算定にあたっては、年度途中退会者及び長期未出席者は母数から除外している。

4 地域福祉を取り巻く現状

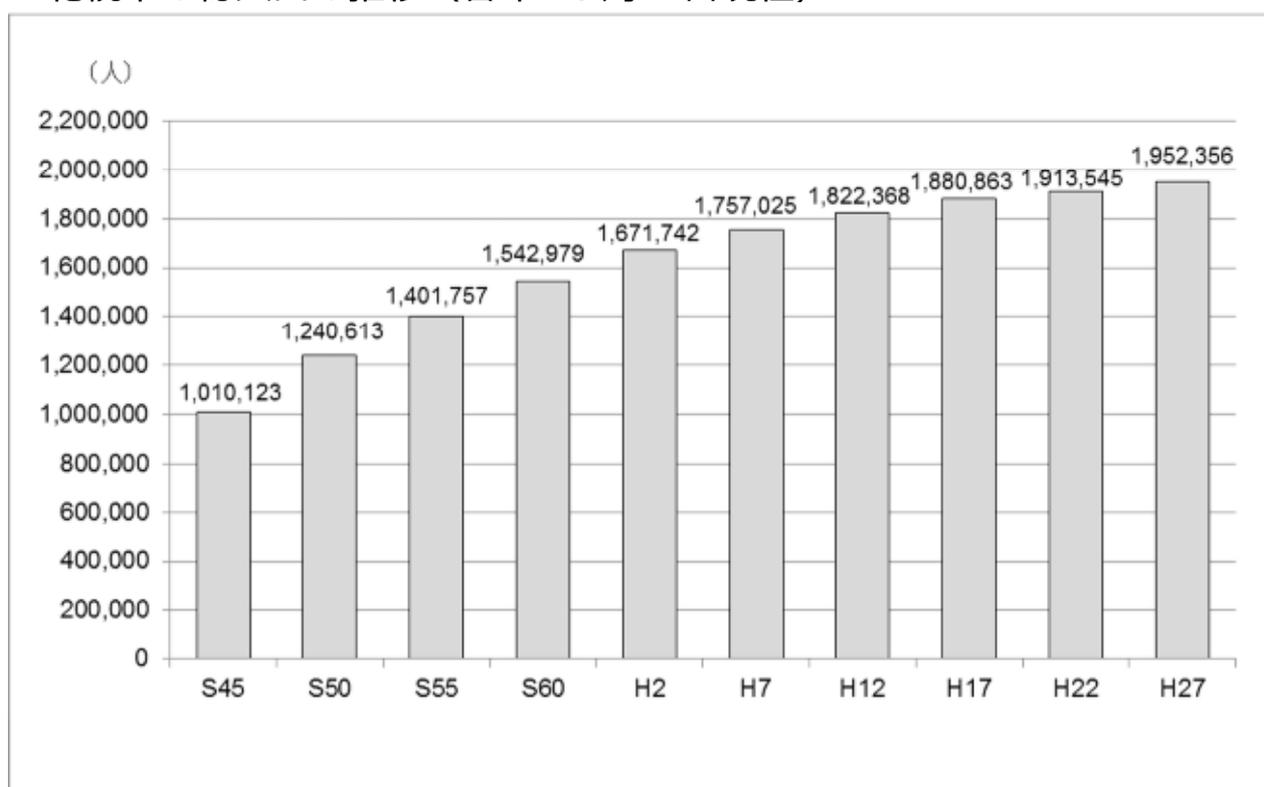
(1) 人口構造の変化

ア 少子高齢化の進行

本市は、昭和45年(1970年)の国勢調査で人口100万人を超え、わが国で8番目の百万都市となりました。昭和59年(1984年)には人口が150万人に達し、その後も人口は安定した増加を続けており、平成27年(2015年)10月1日の国勢調査による総人口は、1,952,356人で、横浜市、大阪市、名古屋市に次いで、全国政令指定都市で4番目の人口規模となっています。

しかし、人口の増え方は年々緩やかになっており、今後は減少に転じることが予測されています。

・札幌市の総人口の推移（各年10月1日現在）

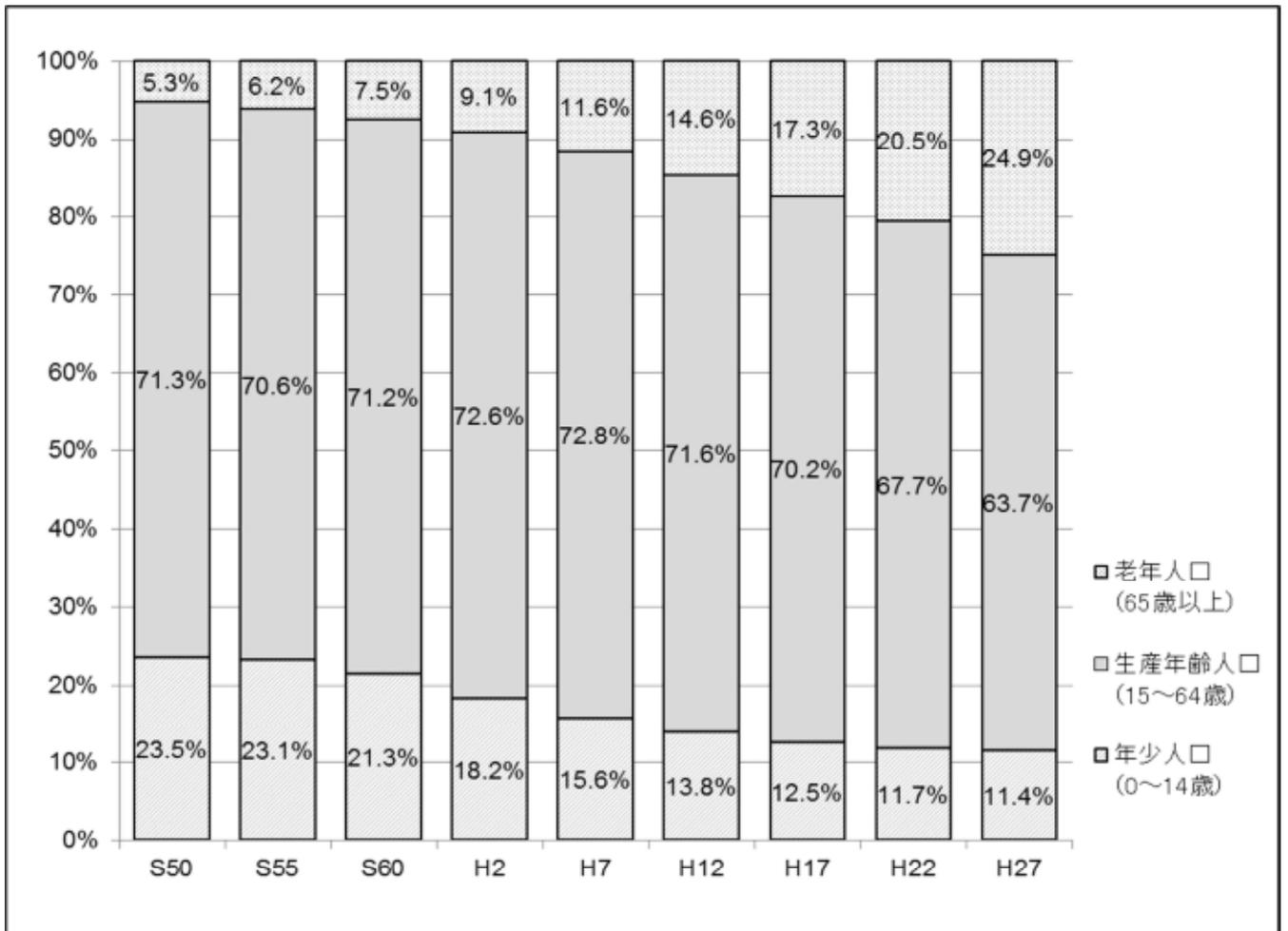


<資料> 総務省「国勢調査」

年齢別割合を見ると、老年人口の割合が増える一方で、生産年齢人口と年少人口の割合はともに低下しており、少子高齢化が進行しています。

65歳以上の高齢者が総人口に占める割合は、高齢社会といわれる14%を平成12年(2000年)に超えました。その後も高齢化率は上昇し、平成27年(2015年)の国勢調査では、超高齢社会といわれる21%を超えて24.9%となり、約4人に1人が高齢者となっています。増加率は、昭和50年から55年(1975年から1980年)の5年間で0.9ポイントだったのに対し、平成22年から27年(2010年から2015年)までの5年間では、4.4ポイントと急激に増加しています。

・札幌市の人口の年齢別割合の推移（各年10月1日現在）

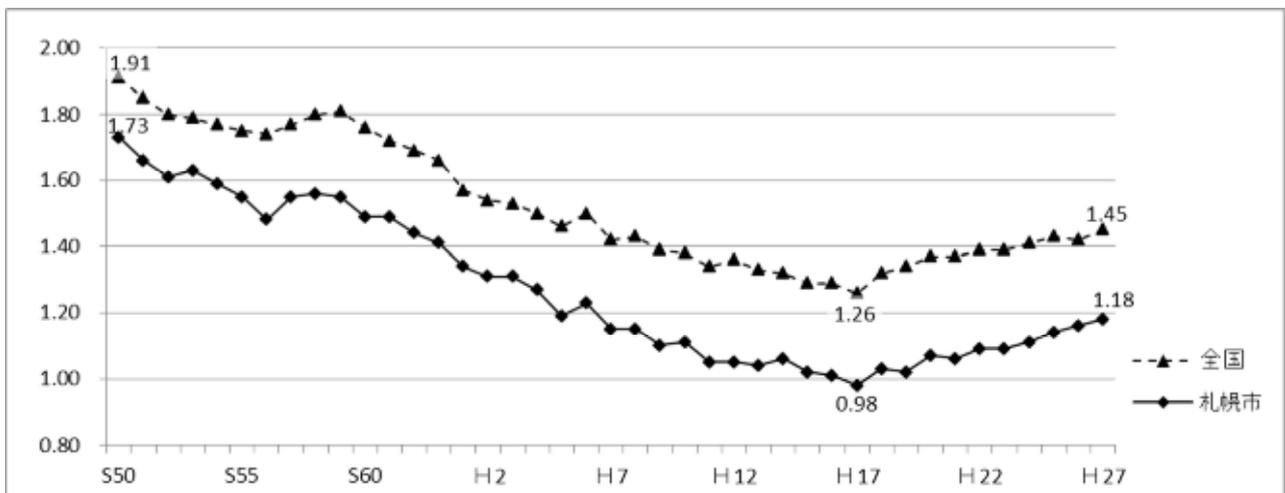


<資料> 総務省「国勢調査」

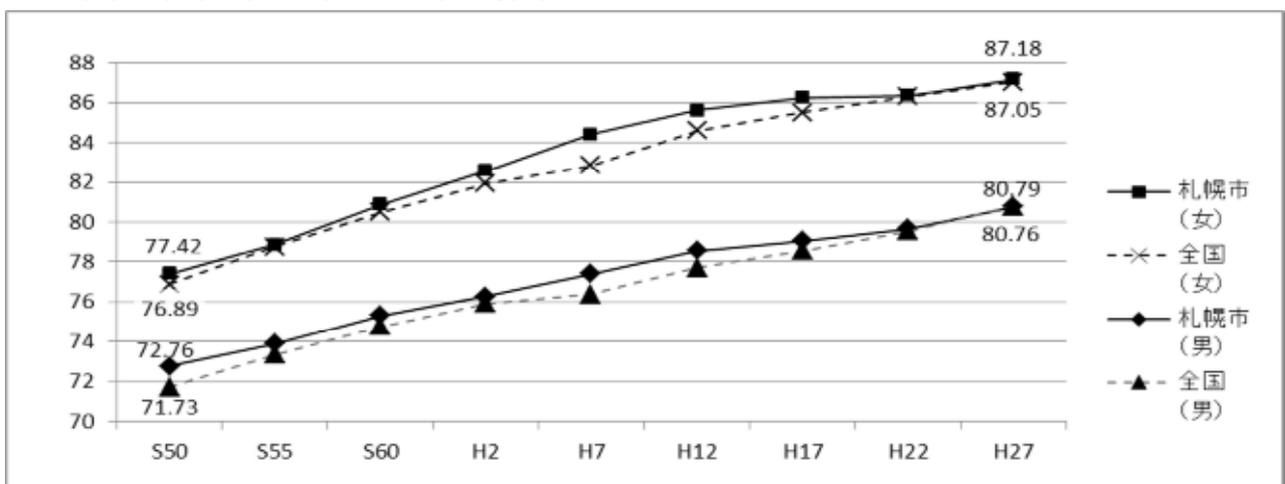
一人の女性が生涯に産む子どもの数を表す合計特殊出生率⁸は低下傾向にあり、平成17年(2005年)には、はじめて1.00を割り込み、0.98となりました。その後、平成27年(2015年)には1.18と上昇に転じたものの、全国平均の1.45より低く、人口を維持するのに必要とされる2.07を大きく下回っています。

また、平均寿命は男女ともに長くなる傾向があります。平成27年(2015年)では、札幌市の女性の平均寿命が約87歳、男性の平均寿命が約81歳となっています。

・全国と札幌市の合計特殊出生率の推移



・全国と札幌市の平均寿命の推移



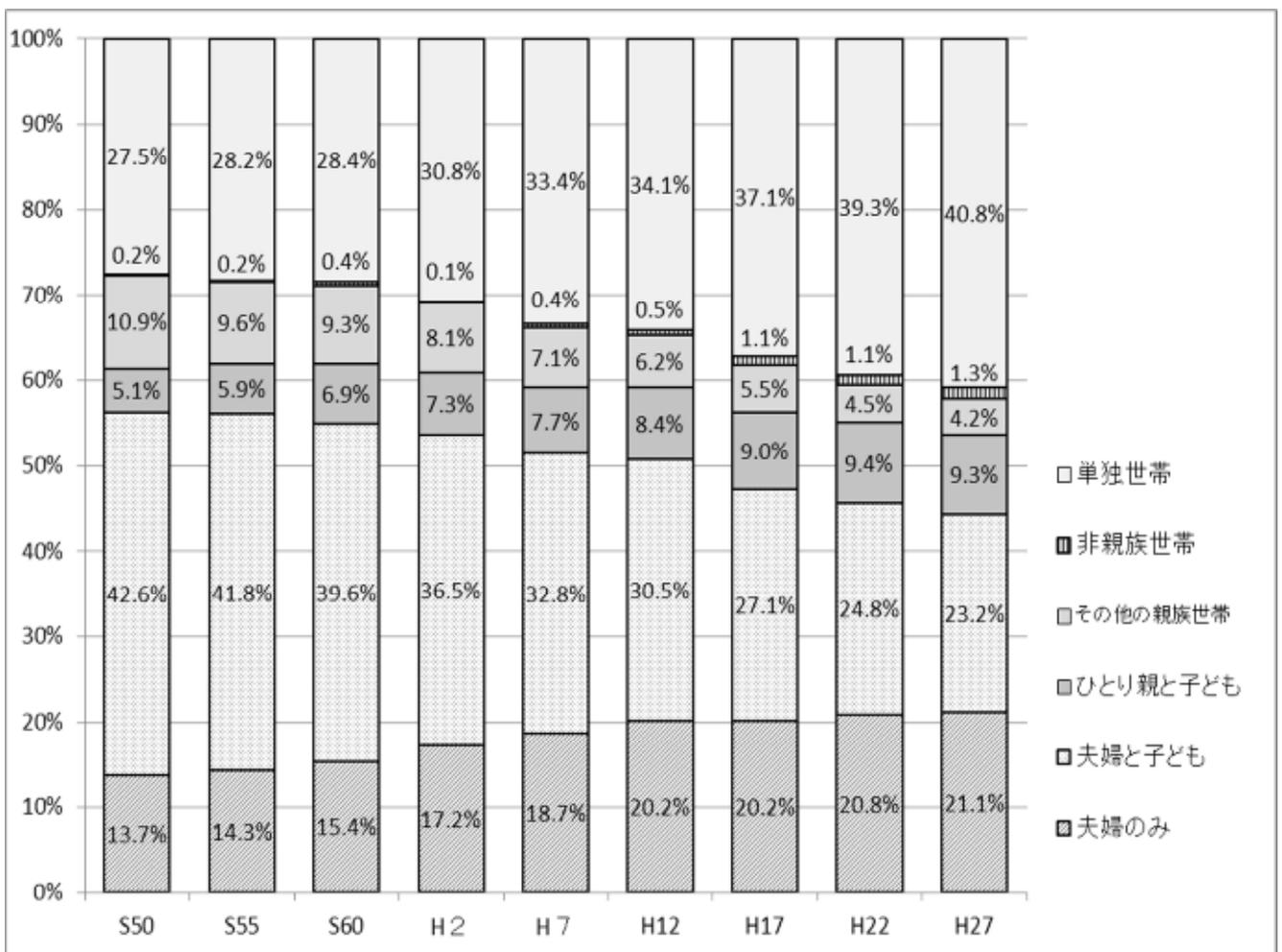
<資料> 厚生労働省「完全生命表」、札幌市「札幌市衛生年報」

⁸ 【合計特殊出生率】15歳～49歳の女性の年齢別出生率の合計。1人の女性が平均して一生の間に生む子どもの数に相当する。

イ 世帯構成の変化

家族類型別の割合では、単独世帯（世帯人員が一人の世帯）の割合が最も高くなっています。年々割合は増え続け、平成27年(2015年)には、40.8%が単独世帯となっています。一方で、夫婦と子どもの世帯の割合は低下しています。

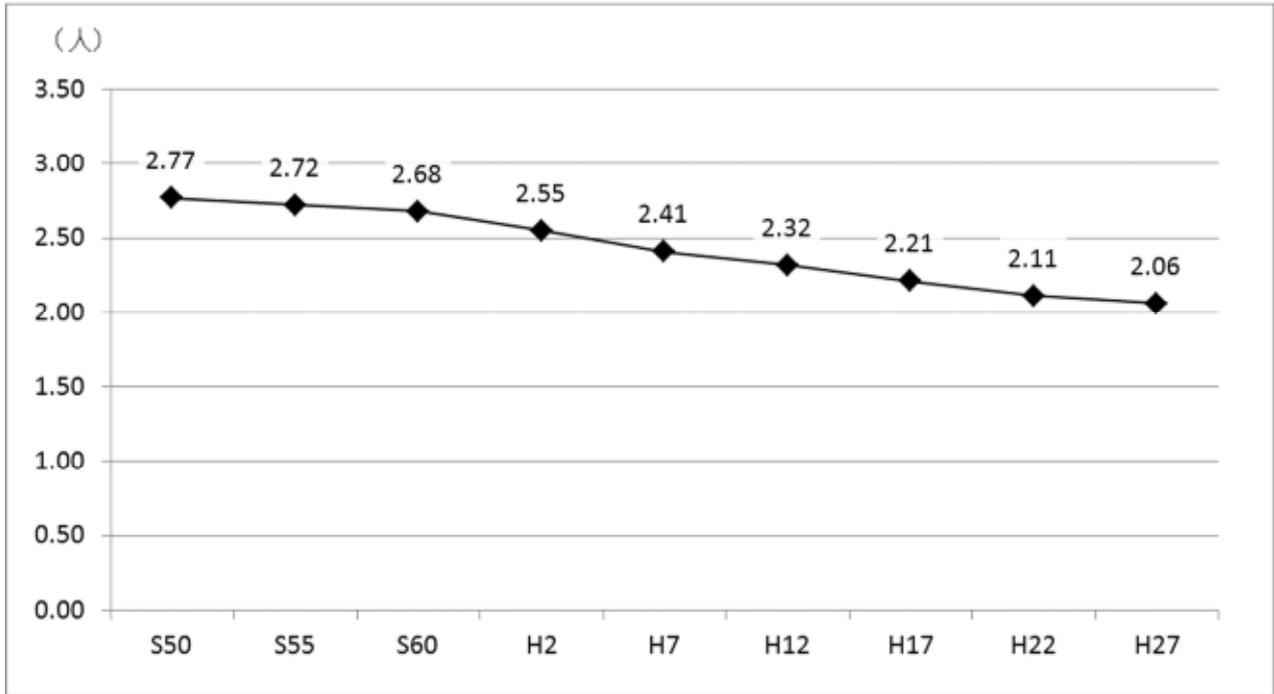
・札幌市の一般世帯の家族類型別割合（各年10月1日現在）



<資料> 総務省「国勢調査」

1世帯あたりの平均世帯人員は年々減少しており、平成27年(2015年)の国勢調査では2.06人となっています。

・札幌市の平均世帯人員の推移(各年10月1日現在)



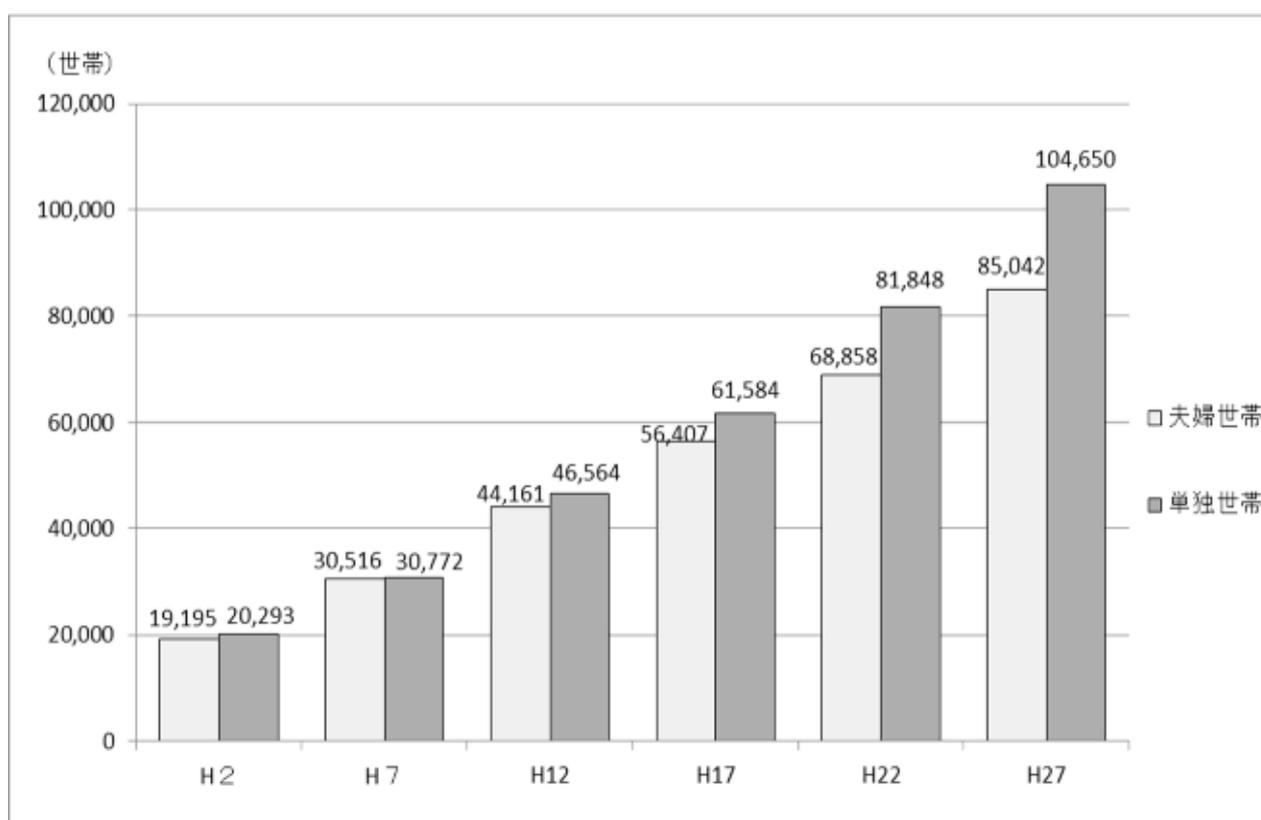
<資料> 総務省「国勢調査」

(2) 地域で支援を必要とする方の現状

ア 高齢者の状況

高齢化の進行に伴い、高齢者の単独世帯や高齢者だけの夫婦世帯が急激に増加しており、平成 27 年(2015 年)の国勢調査では高齢者の単独世帯が 10 万世帯を超えました。

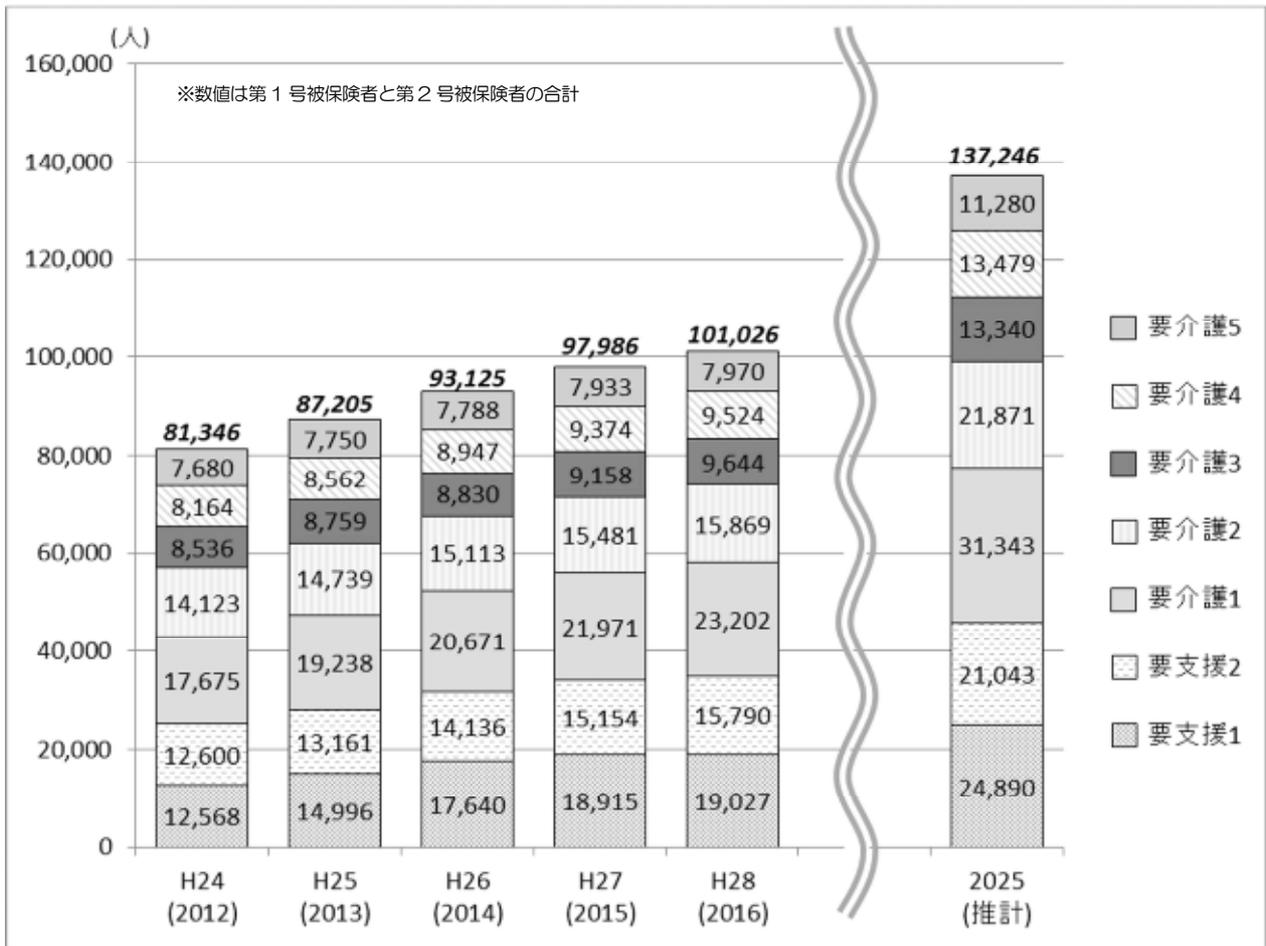
- ・一人暮らし高齢者（65 歳以上の単独世帯）、ともに 65 歳以上の夫婦世帯の推移
(各年 10 月 1 日現在)



<資料> 総務省「国勢調査」

介護サービスを必要とする方は年々増え続け、2025年には、平成27年(2015)年の約1.4倍の要介護等認定者数となることが見込まれています。

・要介護等認定者数の推移と今後の見通し(各年10月1日現在)

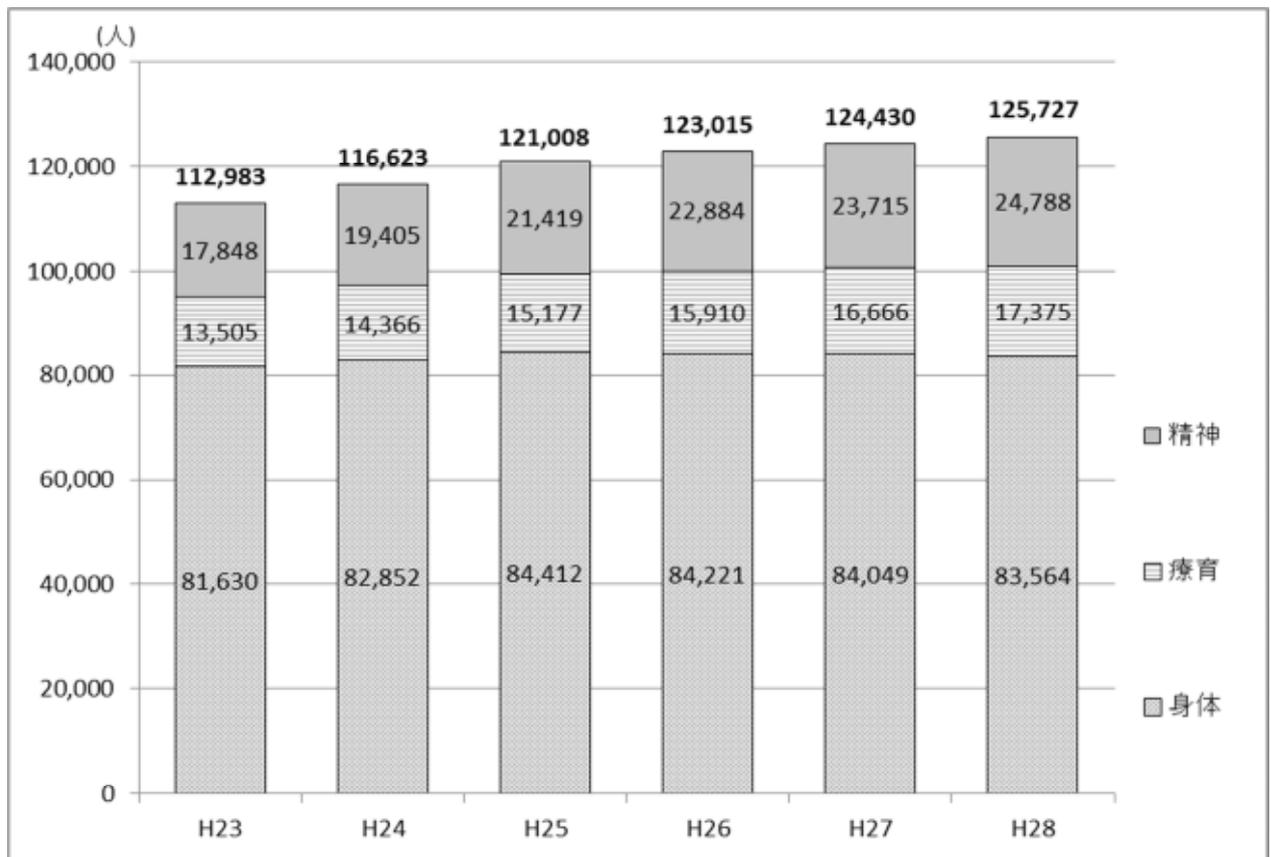


<資料> 札幌市

イ 障がい者(児)の状況

障がい者手帳の交付者数の合計は、年々増加しています。これは、障がいに対するサービスの提供体制が充実してきていることなどを要因としているものと考えられます。

- 身体障がい者手帳、療育手帳、精神障がい者保健福祉手帳被交付者数
(各年度末現在数)

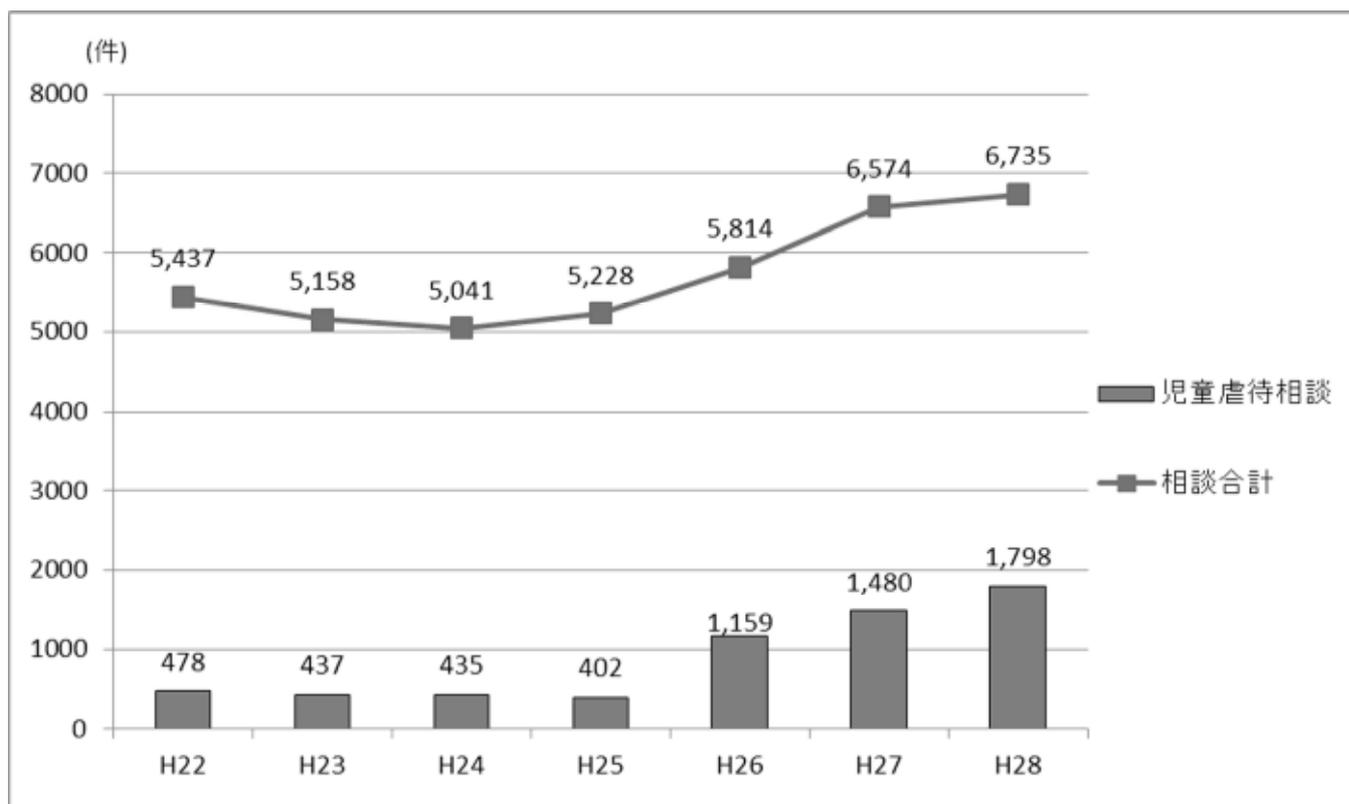


<資料> 札幌市

ウ 課題に直面する子どもの状況

近年、児童相談所への相談件数は増加傾向にあり、特に児童虐待に関する相談は平成 26 年(2014 年)から急激に増加しています。

- ・ 児童相談所相談件数（うち児童虐待相談件数）（各年度の合計件数）



<資料> 札幌市

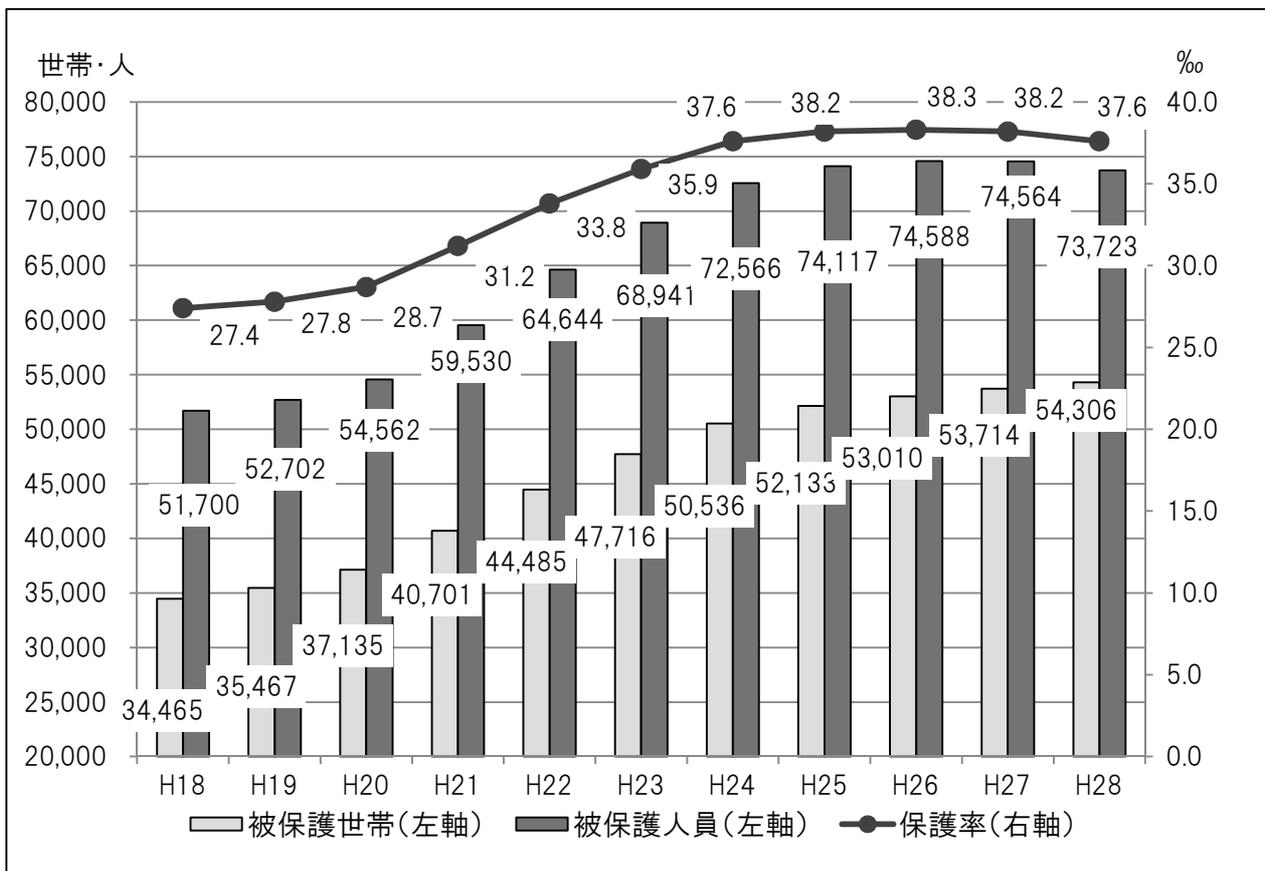
工 生活保護受給者の状況

生活保護を受給する世帯数は、リーマン・ショックのあった平成20年度(2008年度)からの5年間で急激に増加し約1.4倍となりました。平成28年度(2016年度)では54,306世帯で、景気の回復傾向を反映して被保護人員、保護率とともに横ばい傾向にあります。高齢者世帯の増加等の理由から、依然として高い状況が続いています。

世帯構成のうち、働くことができる方がいると考えられる「その他世帯」の割合は、平成25年度(2013年度)は22.0%でしたが、平成28年度(2016年度)では16.7%へと減少しています。

また、平成28年度(2016年度)における生活保護受給世帯の高校等進学率は97.2%ですが、一般世帯における進学率99.1%を約2ポイント下回っている状況にあります。

・被保護世帯、被保護人員、保護率の推移（各年度平均）



<資料> 札幌市

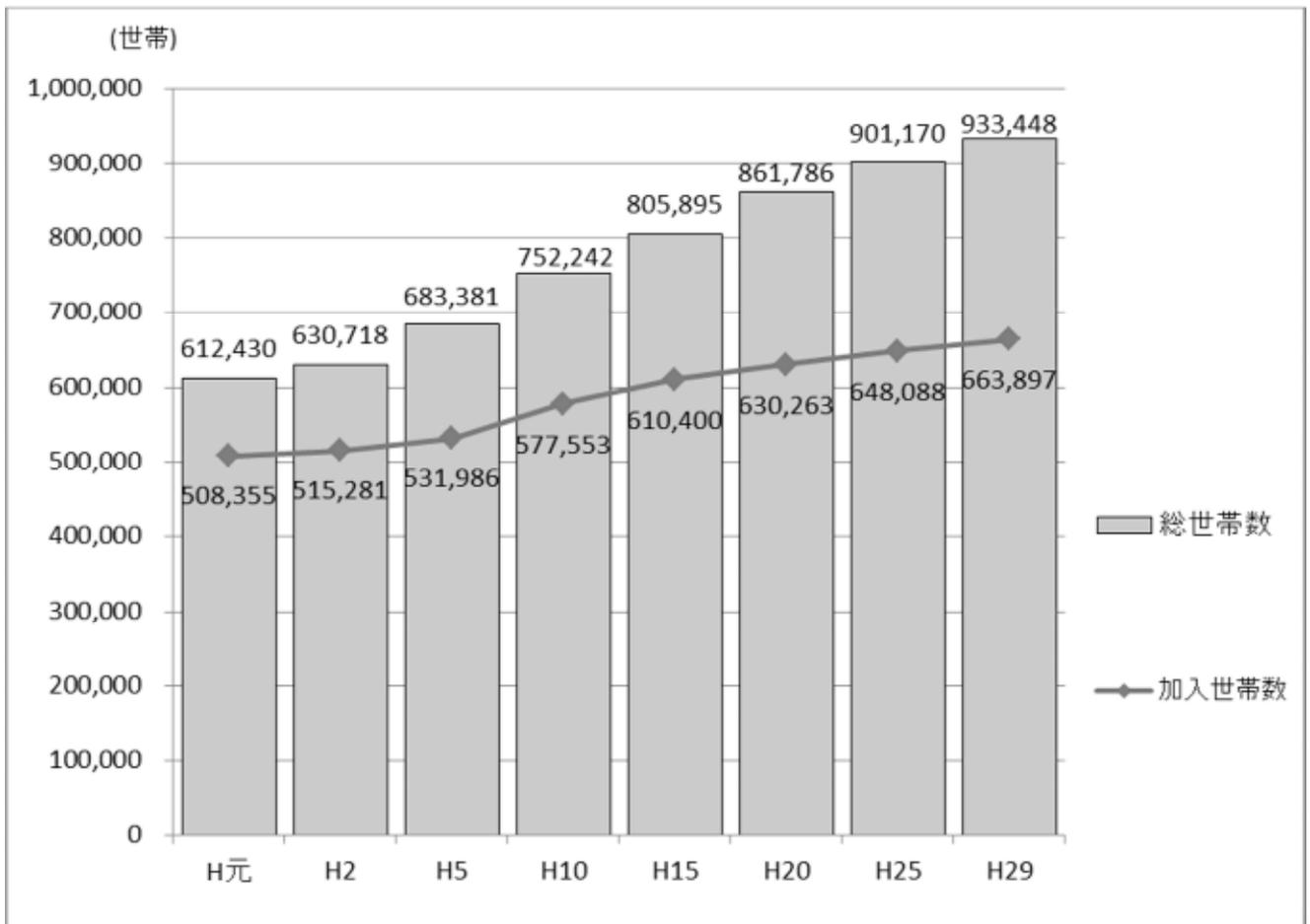
(3) 地域福祉を支える活動者の動向

ア 町内会の活動

都市化の進行、住環境の変化、市民の生活様式の変化等により、地域社会に対する市民の意識が変化しています。近隣の付き合いが希薄になり、地域への帰属意識が低下していると考えられます。

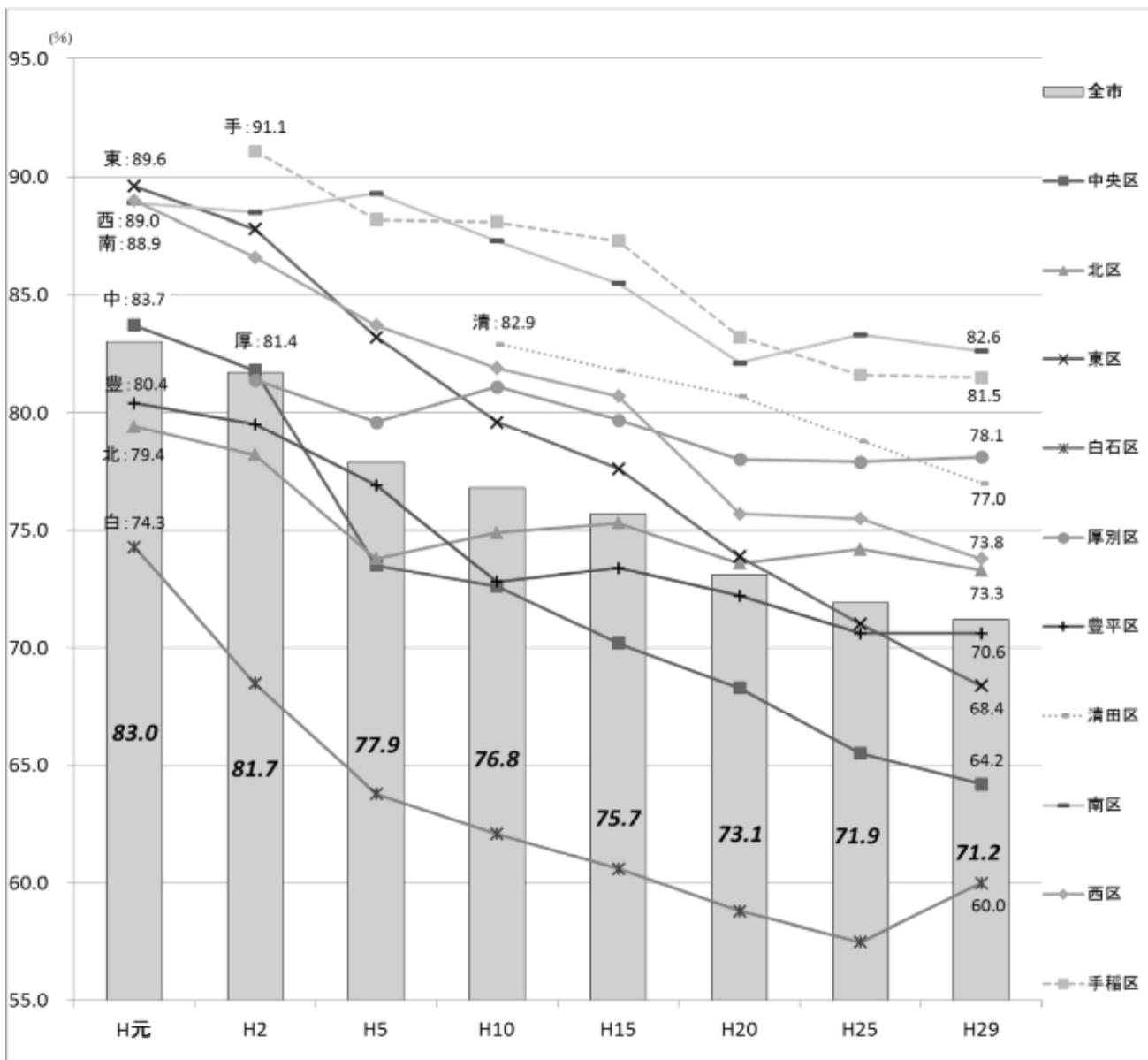
本市の総世帯数、町内会に加入する世帯数は増えているものの、町内会への加入率は年々低下しており、平成 29 年(2017 年)では 71.2%となっています。

- ・ 札幌市の総世帯数と町内会加入世帯数の推移（各年 1 月 1 日現在）



<資料> 札幌市

・町内会加入率の推移（区別含む）（各年1月1日現在）



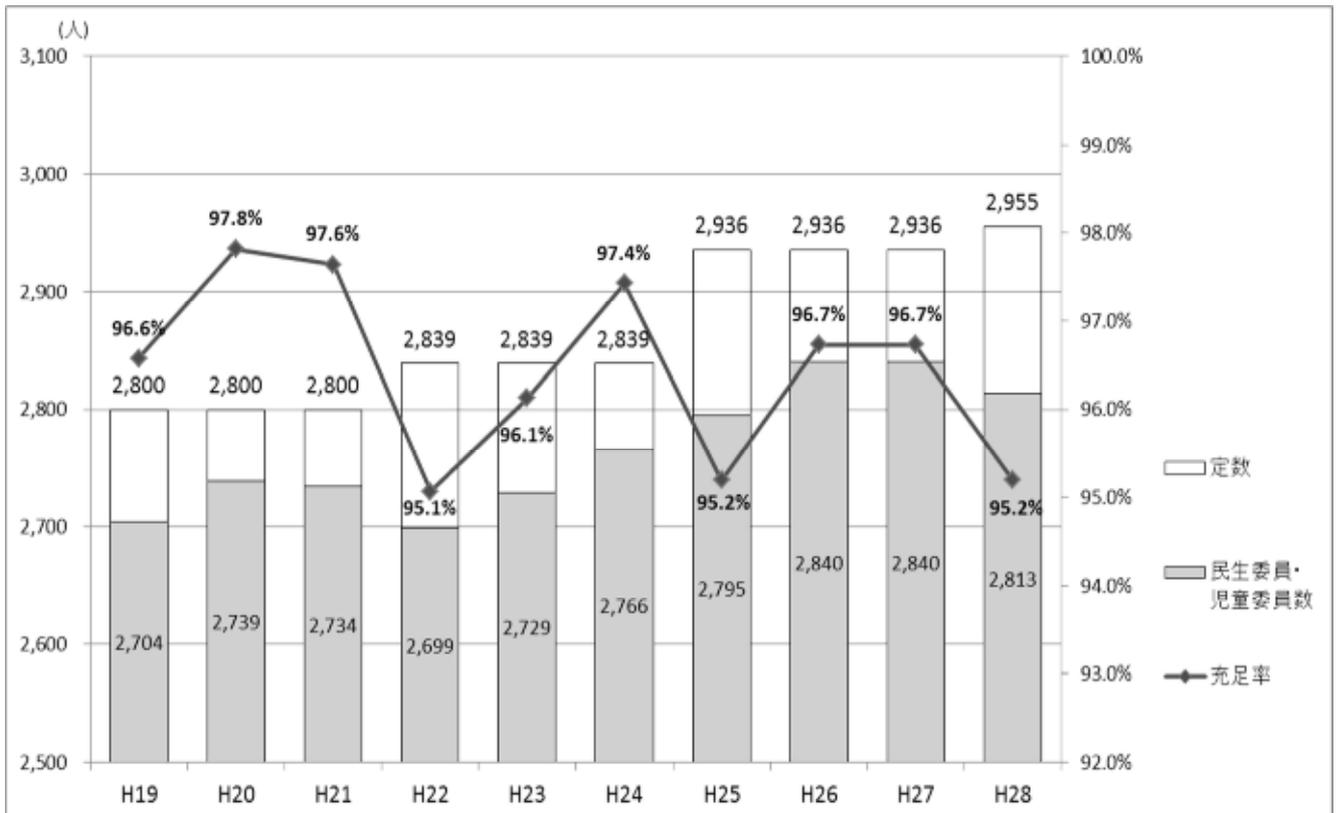
<資料> 札幌市

イ 地域福祉活動従事者の動向

地域には、厚生労働大臣から委嘱される地域住民のボランティアである民生委員・児童委員がいます。民生委員・児童委員は、社会奉仕の精神をもち、常に住民の立場に立って相談・援助活動を行うなど、地域の最も身近な相談役として、地域福祉の推進において大きな役割を果たしています。

本市では、3年に1回の一斉改選にあわせて、民生委員・児童委員の定数を見直すこととしています〔直近で平成28年(2016年)に実施〕。欠員が生じている場合は、年3回補充を行っていますが、担い手が不足しており、平成28年(2016年)度末の定数充足率は95.2%となっています。

・札幌市の民生委員・児童委員の定数現員数及び充足率の推移（各年度末現在数）



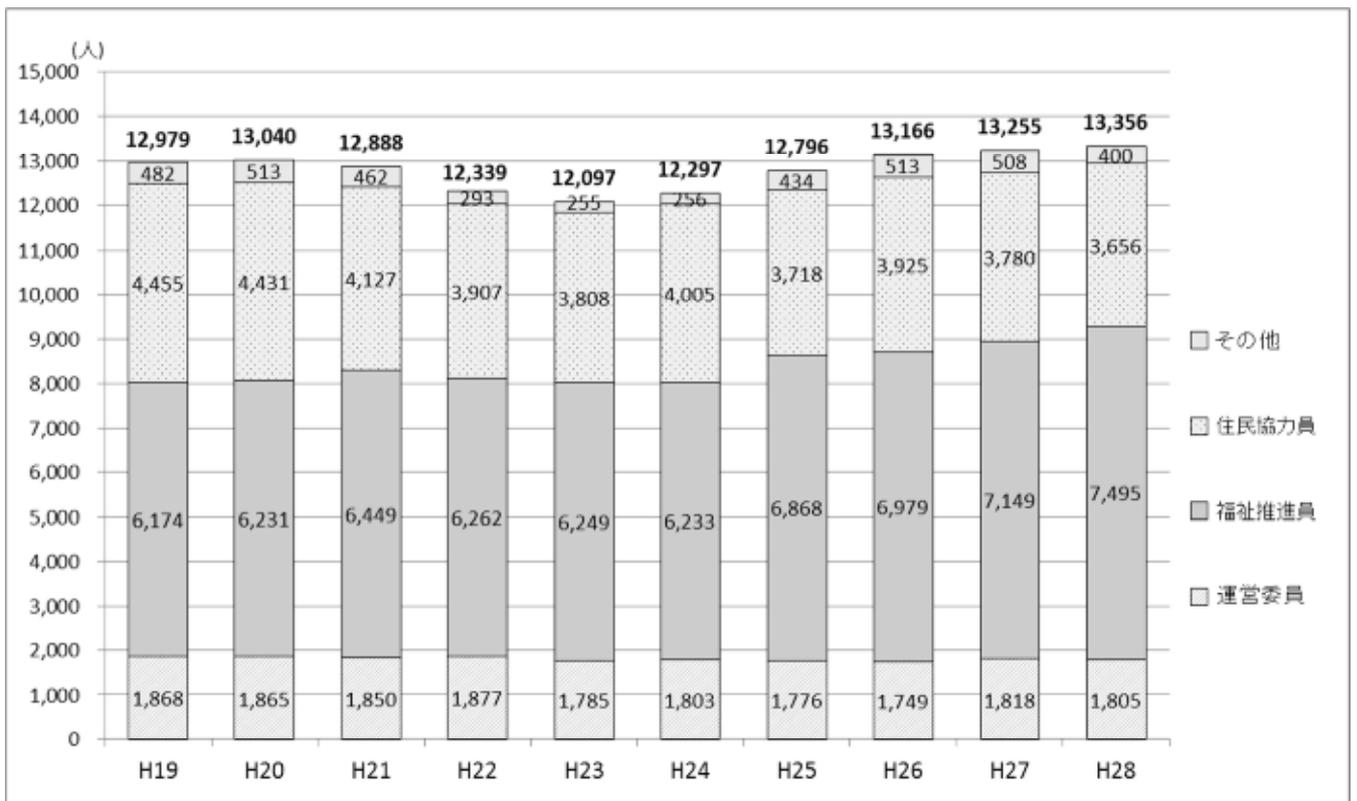
<資料> 札幌市

本市では、高齢者に対する見守り・安否確認など地域における市民の自主的な福祉活動を支えるため、平成7年(1995年)から福祉のまち推進事業を実施しています。

この事業の核となるのは、おおむね連合町内会単位に設置されている「地区福祉のまち推進センター」で、平成28年(2016年)度末では、市内89地区に設置されています。

近年、活動者数は徐々に増えつつあり、平成28年(2016年)には13,356人が福祉のまち推進センターの活動（福まち活動）に参加していますが、活動者からは、担い手が高齢化・固定化しているという声が上がっています。

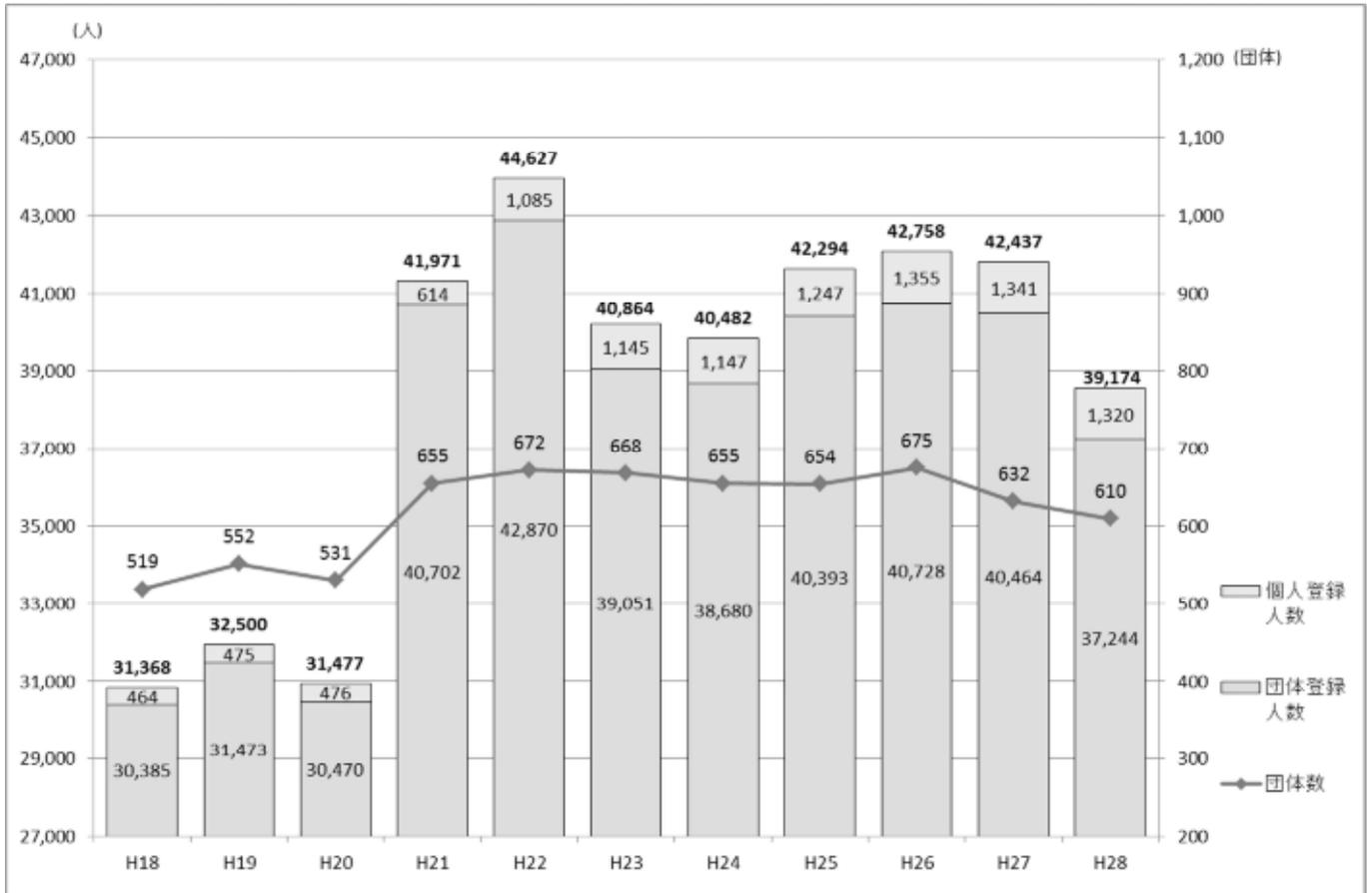
・地区福祉のまち推進センター活動者数の推移



<資料> 札幌市社会福祉協議会「さっぽろの社協」

札幌市社会福祉協議会のボランティア活動センターでは、ボランティアの登録、活動調整等を行っており、近年、ボランティア登録者数は概ね横ばいの傾向にあります。

・札幌市社会福祉協議会のボランティア登録者数の推移（各年度末現在）



<資料> 札幌市社会福祉協議会「さっぽろの社協」

5 第4期札幌市地域福祉社会計画策定に際しての課題

本章で取り上げた国の検討状況、本市の現状・背景や第3期札幌市地域福祉社会計画の振り返りを踏まえて、第4期計画の策定に際して、考慮すべきと思われる主な課題は以下のとおりです。

「社会情勢」や「暮らし」の変化により生じる課題

【課題1】 暮らしにくさや困りごとを抱える市民の増加

高齢者、障がいのある方などの増加に伴い、地域で暮らしにくさや困りごとを抱える市民が増えている。

【課題2】 社会的に孤立した世帯の増加

近隣関係の希薄化等により社会的に孤立し、深刻な課題を抱えた世帯が埋没する可能性が高まっている(孤立死事例等)。

※市民意識調査の結果(参考抜粋：概要は92、93ページ)

困った時に助け合える親密な近所付き合いがある者の割合 8.5%

困りごとを相談できる相手がいない一人暮らし世帯の割合 6.8%

【課題3】 複合的な課題や制度の狭間の課題を抱える世帯の増加

生活困窮者に対する自立支援や、以下のような新たな課題を抱える世帯が増えていくことが懸念される。

○複合課題を抱える世帯の例

- ・ 育児介護の同時進行（ダブルケア）
- ・ 無職でひきこもり状態にある子どもと要介護高齢者の親

○制度の狭間の課題を抱える世帯の例

- ・ ごみ屋敷問題
- ・ 行政サービスを必要としているが支援を拒否しているケース

地域生活を支える上での課題

【課題4】 地域福祉活動の担い手の固定化・不足

地区福祉のまち推進センターの活動者や札幌市社会福祉協議会のボランティア登録者数が概ね横ばい傾向にあるなど、地域福祉活動の担い手は固定化・不足している。

【課題5】 制度の狭間等の課題を抱える世帯への支援体制の確立

介護、障がい、子育て、医療など、対象者ごと、分野ごとに相談支援体制の充実が図られてきたが、複合的な課題や制度の狭間の課題等に対して包括的な対応が困難となっている。

