

第1章

創造戦略

第1節 暮らし・コミュニティ

- 創造戦略1 地域福祉力創造戦略
- 創造戦略2 共生社会創造戦略
- 創造戦略3 地域マネジメント創造戦略

第2節 産業・活力

- 創造戦略4 札幌型産業創造戦略
- 創造戦略5 都市ブランド創造戦略
- 創造戦略6 産業人材創造戦略

第3節 低炭素社会・エネルギー転換

- 創造戦略7 低炭素都市創造戦略
- 創造戦略8 次世代型エネルギー創造戦略

第1章 創造戦略

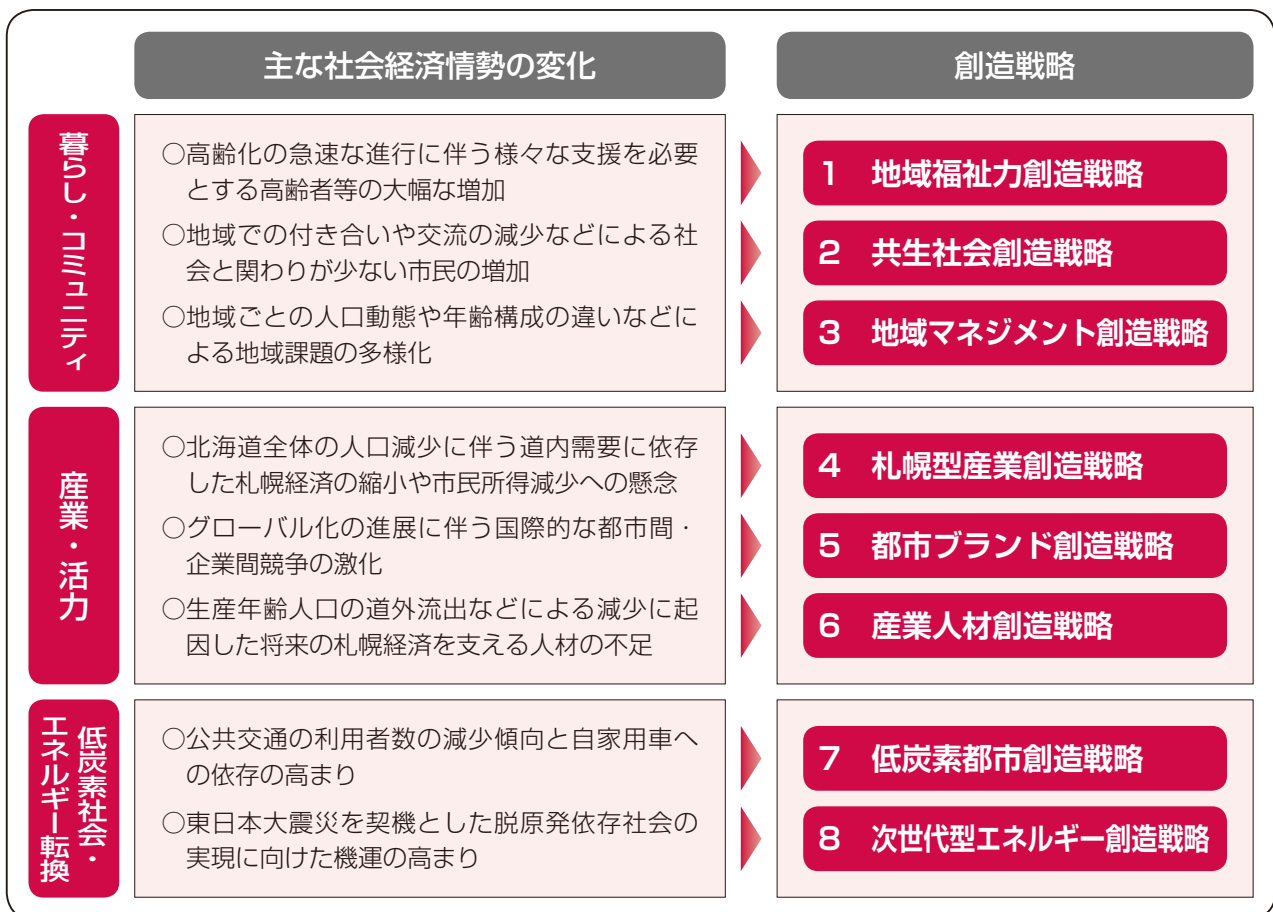
札幌は今、大きな転換期を迎えようとしています。

かつて経験したことのない社会経済情勢の変化の中で、新たな創成期を切り開いていくためには、市民一人一人の創造性から湧き出るアイデアと行動力により、様々な課題に立ち向かっていくとともに、先人たちが培ってきた札幌の持つ多彩な魅力を磨き上げ、新たな価値を創造し、次の世代に継承していかなければなりません。

また、創造性に富む市民と、外部との交流によって生み出された知恵が産業や文化を育み、新しいコト、モノ、情報を絶えず発信していくまち、すなわち、「創造都市さっぽろ」を目指して、全力で取り組んでいく必要があります。

そこで、この章では、ビジョン編第5章に示す3つのテーマごとに、社会経済情勢の変化や札幌ならではの強みと弱みを踏まえた戦略設定のための分析（SWOT分析¹⁴）を行った上で、時代の変化に的確に対応しながら目指すべき都市像を実現するための8つの創造戦略を設定します。

今後、これらの創造戦略に経営資源を集中的に配分することで、将来を担う子どもたちのための輝かしい未来を創造していきます。



¹⁴ 【SWOT分析】1960年代に考案された、もともとは企業経営を展望するための組織のビジョンや戦略を企画立案する際に利用する現状分析手法の一つ。SWOTは、Strengths（強み）、Weaknesses（弱み）、Opportunities（機会）、Threats（脅威）の頭文字を取ったもの。札幌市の分析状況は136～138ページのとおり。

戦略の設定

人口減少や少子高齢化の進行に伴う高齢単身世帯¹⁵の増加や、貧困等の様々な要因による社会的孤立¹⁶の顕在化などに対応するため、地域¹⁷でのつながりや支え合いによる共助¹⁸の意識の醸成と、これらを補完する地域社会の仕組みづくりに取り組む必要があります。また、少子化を背景とした、子どもを社会全体で育てる意識の高まりや、ノーマライゼーション¹⁹の理念の浸透を踏まえ、子どもから高齢者まで、障がいの有無にかかわらず、誰もが社会に参加できる環境づくりが重要となります。さらには、複雑・多様化する地域課題の解決に向けて、まちづくり活動の担い手の育成や活動主体同士の連携などによる地域資源の活用を通じて、地域マネジメントを推進していく必要があります。そこで、「暮らし・コミュニティ」のテーマでは、3つの創造戦略を掲げます。

創造戦略 1

地域福祉力創造戦略

～市民が孤立することのない地域づくり～

創造戦略 2

共生社会創造戦略

～全ての市民が社会に参加できる地域づくり～

創造戦略 3

地域マネジメント創造戦略

～地域資源の活用の推進～

¹⁵ 【高齢単身世帯】 65歳以上の一人のみの世帯。

¹⁶ 【社会的孤立】 社会の中で居場所、社会的な安定性を持たない社会的集団又は個人を指す。

¹⁷ 【地域】 この場合の「地域」とは、行政区より小さい、生活に身近な空間的広がりを目指す。

¹⁸ 【共助】 地域における多様な生活ニーズへの的確な対応を図るため、自立した個人が主体的に関わり、支え合うこと。

¹⁹ 【ノーマライゼーション】 高齢者や障がいのある方などを施設に隔離せず、健常者と一緒に助け合いながら暮らしていくのが正常な社会の在り方であるとする考え方。また、それに基づく社会福祉政策。

10年後の目指すべき姿

地域の支え合いによって、高齢単身世帯や障がいのある方、要介護者²⁰などの社会的に孤立しがちな市民を始め、支援を必要とする市民が支援を受けられる環境が整うとともに、行政機関などによる地域に密着した保健福祉サービスが充実しています。また、災害発生時に支援を必要とする災害時要援護者²¹への支援体制も充実しており、誰もが安心して暮らしています。

パラダイム
シフト

実現するために変わります！

支援を必要とする市民へのアプローチ強化

- ◆保健師等による訪問相談などの充実
- ◆まちづくりセンターによる地域支援機能の強化



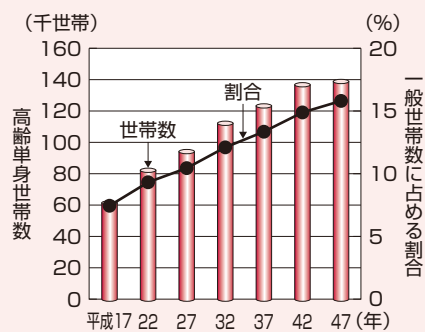
1-① 市民の孤立を防ぐ支え合いの環境づくり

現状分析と施策の方向性～SWOT分析より～（136ページ参照）

平成37年（2025年）には、おおむね8世帯に1世帯が高齢単身世帯となり、社会的に孤立しがちな人が増えると予想されます。

これに対応して、市内で活動する約2,200の単位町内会²²や、その連合体である90の連合町内会など地域の組織基盤を生かした住民同士の見守りや支え合いなどを通じて、孤立を防ぐ環境をつくる必要があります。

図1-1 高齢単身世帯数及び一般世帯数に占める割合の将来見通し



<資料> 札幌市、総務省「国勢調査」

²⁰ 【要介護者】 介護が必要な状態にある65歳以上の人や又は政令で定められた特定疾病が原因で介護が必要な状態にある40歳から64歳までの人。

²¹ 【災害時要援護者】 高齢者、要介護者、障がいのある方、難病患者、妊婦、乳幼児・児童、日本語に不慣れな外国人など、災害時に自分や家族だけでは避難が難しく、また、避難場所での生活に困難を来す住民のこと。

²² 【町内会】 安全・安心で快適なまちを実現するために、地域住民の親睦や高齢者の見守り、子育てに関する活動を始めとして、除排雪、ごみステーションの管理、清掃活動、お祭りなど、地域で生活するために欠かすことができない活動を行っている住民等で組織される任意団体・地縁団体のこと。札幌市では、約65万世帯が加入している（平成25年1月1日現在）。

身近な地域における住民同士の見守りや支え合いにより、支援を必要とする市民の孤立を防ぐため、住民組織などによる地域福祉活動に対する支援を充実します。

さらに、これらの地域福祉活動団体や民生委員・児童委員²³、ボランティア団体、NPO²⁴、企業などの連携を促進し、地域福祉のネットワーク化を推進することにより、地域の共助による重層的な見守り体制を構築します。

||||||| 主な取組 |||

地域福祉活動に対する支援を充実します。

地域福祉活動主体などへの支援強化

● 地区福祉のまち推進センター²⁵の活性化

単位町内会レベルの小地域の範囲での日常的な見守り活動を推進するため、先駆的な取組の紹介やマニュアル作成などを通じた支援の充実により、地区福祉のまち推進センターの活性化を図ります。



● 民生委員・児童委員活動への支援体制の強化

高齢者などへの相談・支援を行う民生委員・児童委員活動の充実を図るため、研修の充実などを通じて支援体制を強化します。

● 活動主体間の情報共有化

地域福祉活動の活性化を図るため、見守りが必要な要支援者の情報に関する取扱いのルールを確立させ、地域の活動主体間における共有化を推進します。

〔ロードマップ〕

短期的な取組	長期的な取組
先行地区での福まち活動への支援充実	先行地区における取組の全市域への拡大、小地域の範囲での見守り活動の推進
個人情報の取扱いルールづくり、研修の充実	活動主体間における効果的な情報共有の推進

²³ 【民生委員・児童委員】 民生委員は、民生委員法によって設置が定められている、地域住民の福祉向上のための相談、指導、調査などの自主的な活動や、福祉事務所などへの協力活動を行う民間奉仕者。児童福祉法によって児童委員を兼ねている。

²⁴ 【NPO】 ノンプロフィット・オーガナイゼーション（Non-Profit Organization）の略。民間の非営利組織のことをいう広い概念。一般的には、継続的、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体の総称。

²⁵ 【地区福祉のまち推進センター】 市民の自主的な福祉活動を行う組織として、おおむね連合町内会を単位とした範囲に市内 89 箇所設置し、一人暮らしの高齢者の見守りなど多様な活動を実施している（平成 25 年 4 月 1 日現在）。

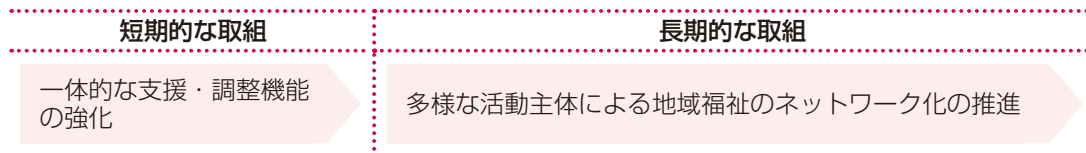
重層的な見守り体制を構築します。

地域福祉のネットワーク化の推進

地域の重層的な見守り体制を構築するため、区役所、まちづくりセンター²⁶、社会福祉協議会²⁷による一体的な支援・調整機能の強化を通じて、民生委員や地区福祉のまち推進センターなどの多様な活動主体による地域福祉のネットワーク化を推進します。



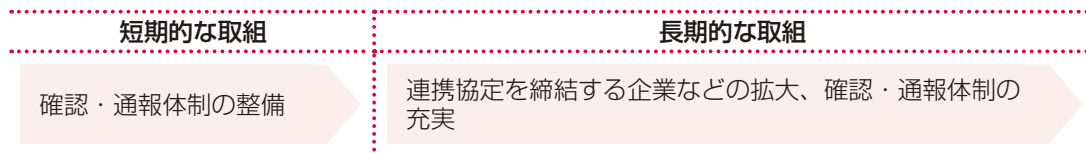
〔ロードマップ〕



企業などとの連携推進

多様な社会資源を地域の見守りに活用するため、宅配事業者などとの見守り連携協定の締結を推進するとともに、企業や NPO などが事業活動の中で要支援者の異変を発見した際の確認・通報体制の充実を図ります。

〔ロードマップ〕



成果指標

指標選定の考え方	指 標	現状値	目標値
孤立を防ぐ環境に対する市民意識を示す指標	孤立死 ²⁸ について心配していない市民の割合	43.1% (平成 22 年度)	55% (平成 34 年度)
地域福祉活動に取り組む団体の割合を示す指標	福祉推進委員会 ²⁹ を組織している単位町内会の割合	53.6% (平成 23 年度)	59% (平成 34 年度)

²⁶ 【まちづくりセンター】 住民組織の振興、地区の要望などの収集、市政の周知などに加え、様々なまちづくり活動を支援する地域の拠点として市内に 87 箇所設置（平成 25 年 4 月 1 日現在）。

²⁷ 【社会福祉協議会】 地域福祉の向上を目的として、地域住民及び公私の福祉機関・団体により構成された社会福祉法に基づく民間福祉団体。

²⁸ 【孤立死】 ここでは、周囲との交流がなく、地域から孤立している状況の中で、自宅などで誰にも看取られず一人で亡くなり、発見までに時間を要した死をいう。

²⁹ 【福祉推進委員会】 地区福祉のまち推進センター等の支援を受けながら、単位町内会の範囲で地域住民による日常的な見守り活動などを行う組織。

1-② 地域に密着した保健福祉サービスを提供する環境づくり

現状分析と施策の方向性～SWOT分析より～（136ページ参照）

要介護等認定者数や障がい者数は増加傾向にあり、今後も増えていく見込みです。

このため、市内に集積している医療・福祉等の関係機関や、登録数が増加している市内で活動するNPOなどと連携し、要支援者の適切な把握と相談・支援体制の充実を図る必要があります。



自ら支援にたどり着けない市民の増加に対応するため、支援を必要とする市民を適切に把握する体制を構築します。また、一人一人の状況やライフステージ³⁰に応じたきめ細やかな支援を行うため、保健・福祉・医療の関係機関の公助³¹による実効性のあるネットワークを強化することで、相談・支援体制の充実を図り、地域に必要な保健福祉サービスが受けられる環境づくりを推進します。

||||||| 主な取組 |||

支援を必要とする市民を適切に把握する体制を構築します。

地域へのアプローチの強化

●保健師などの地域活動の強化

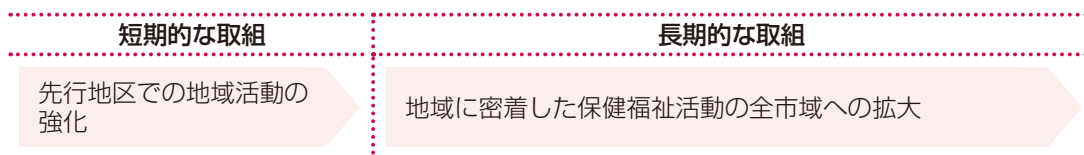
要支援者に対する支援体制の充実を図るため、保健・福祉・医療を担当する職員等による地域活動や訪問相談の実施など、個別支援を強化します。

●地区担当別の行政組織への移行推進

地域に密着した支援体制を構築するため、区役所における組織体制について、現行の業務担当別から地区担当別への移行を推進します。



〔ロードマップ〕



地域福祉ネットワークの連携強化

●地域福祉ネットワークと専門機関との連携強化

支援を必要とする市民を把握し、適切なサービスにつなげていくため、地域福祉のネットワークと専門機関との連携を強化します。



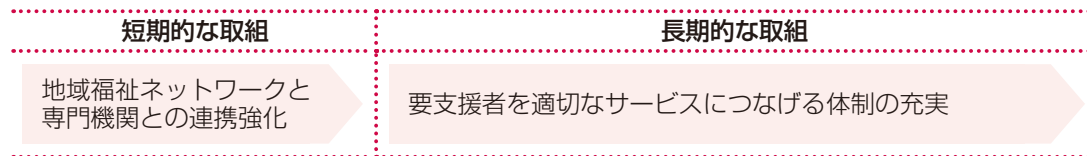
³⁰ 【ライフステージ】人間の一生において節目となる出来事（出生、入学、卒業、就職、結婚、出産、子育て、退職など）によって区分される生活環境の段階。

³¹ 【公助】行政が個人や地域の取組を支援したり、個人や地域レベルでは解決できない問題に取り組むこと。

●まちづくりセンターの地域福祉活動支援機能の強化

まちづくりセンターが、地域活動のコーディネーターとしての役割をより一層発揮できるようにするため、区役所から必要な情報提供を行い、まちづくりセンターの地域福祉活動への支援機能の強化を図ります。

〔ロードマップ〕



地域で必要な保健福祉サービスが受けられる環境づくりを推進します。

相談・支援体制の充実

●相談・支援機関の拡充

身近な地域での相談機関の機能充実を図るため、地域包括支援センター³²、障がい者相談支援事業所³³などの相談・支援機関を拡充します。



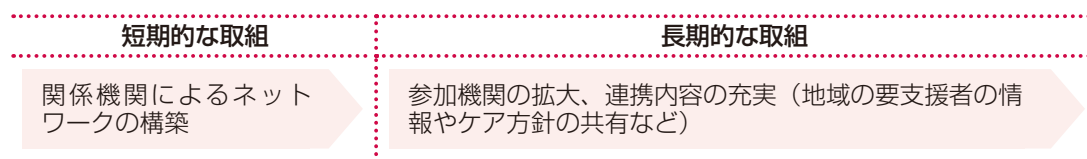
●区役所総合相談機能の強化

それぞれの世帯の複雑・多様な課題やニーズに対して、「もれ」や「きれめ」のない支援につなげていくため、区役所における窓口間の連携強化による総合相談機能を強化します。

●地域医療・介護ネットワークの強化

かかりつけ医の普及促進や在宅医療³⁴・在宅介護³⁵を推進するため、地域の医療・介護の関係機関が参加する会議や勉強会などを通じて病診連携³⁶や医療と介護のネットワークを強化します。

〔ロードマップ〕



³² 【地域包括支援センター】介護保険法で定められた、地域住民の保健・福祉・医療の向上、虐待防止、介護予防マネジメントなどを総合的に行う機関。

³³ 【障がい者相談支援事業所】障がいのある方や家族からの地域生活に関する全般的な相談に応じ、福祉サービス等の情報提供や関係機関との連絡調整などを行う機関。

³⁴ 【在宅医療】希望する市民ができる限り住み慣れた自宅などで療養し、医師などが訪ねて診療すること。

³⁵ 【在宅介護】要支援又は要介護者が自宅で生活しながら、各種の介護サービスを受けること。

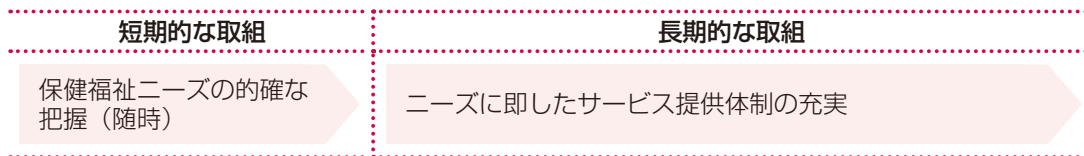
³⁶ 【病診連携】地域医療等において、核となる病院と地域内の診療所が行う連携のこと。必要に応じて、患者を診療所から専門医や医療設備の充実した核となる病院に紹介し、高度な検査や治療を提供する。快方に向かった患者は元の診療所で診療を継続する仕組み。

サービス提供体制の充実

高齢者や障がいのある方等の地域生活や在宅介護などを支えるため、実態に即した適切なサービス量を確保するとともに、サービス提供体制の充実に努めます。



〔ロードマップ〕



成果指標

指標選定の考え方	指 標	現状値	目標値
必要な保健福祉サービスが受けられる環境に対する市民意識を示す指標	生活や健康福祉に関して困っていることや相談したいことの相談先がない高齢者の割合	27.0% (平成 22 年度)	20% (平成 34 年度)
障がいのある方にとってのまちの暮らしやすさを示す指標	障がいのある人にとって地域で暮らしやすいまちであると思う人の割合	28.1% (平成 24 年度)	60% (平成 34 年度)

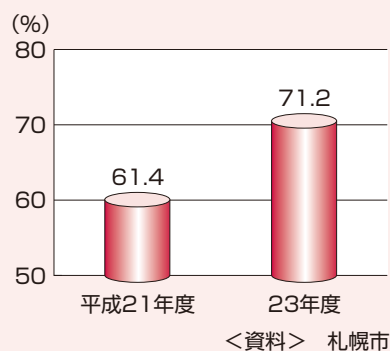
1-③ 災害に備えた地域防災体制づくり

現状分析と施策の方向性～SWOT分析より～（136 ページ参照）

東日本大震災³⁷を契機として、防災に対する市民の意識は高まっています。また、被災地では、避難所での寒さや物流機能の停止による物資不足などが課題として指摘されています。

札幌市においても、実践的な地域防災体制づくりや災害時要援護者に対する支援体制を充実させるとともに、積雪寒冷地の特徴的な課題である避難場所の防寒対策を進める必要があります。

図 1-2 家庭で防災対策をしている市民



³⁷ 【東日本大震災】平成 23 年 3 月 11 日、三陸沖で発生したマグニチュード 9.0 の東北地方太平洋沖地震により引き起こされた大災害。最大震度 7 の強い揺れと国内観測史上最大の津波を伴い、東北・関東地方を中心とする広い範囲に甚大な被害をもたらした。また、福島第一原子力発電所が被災し、放射性物質が漏れ出す深刻な事態になった。

地震などの大規模災害や、水害等の地域特性に応じた災害の発生に備え、地域の避難場所における防災機能の向上に向けた環境整備を推進します。また、自力で避難することが困難な災害時要援護者への避難支援の充実強化など、市民、地域の自主防災組織³⁸、企業、行政が連携した防災協働社会³⁹の実現を目指した実践的な地域防災体制づくりを進めます。

||||||| 主な取組 |||||

避難場所の環境整備を推進します。

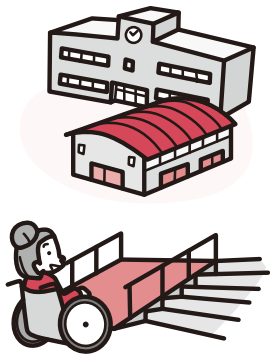
学校施設などの防災機能の向上

●避難場所の防寒対策などの充実

冬季の災害に備えた避難場所の環境整備を推進するため、暖房用エネルギー供給設備の設置など防寒対策の充実を図ります。

●学校施設の耐震化などの推進

避難場所の防災機能を向上させるため、学校施設の窓ガラスや照明器具などの非構造部材や受水槽の耐震化を推進するとともに、玄関スロープや車いす対応トイレの設置などバリアフリー⁴⁰化を推進します。



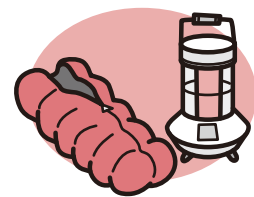
〔ロードマップ〕

短期的な取組	長期的な取組
学校施設の改修に合わせた環境整備、非構造部材の耐震化の推進	玄関スロープ、車いす対応トイレ設置などバリアフリー化の推進

応急救援備蓄物資の整備・配置

●小中学校などへの備蓄物資の拡充

避難場所における冬季の災害発生に備えた備蓄物資を確保するため、発災直後から必要となる食糧や毛布、寝袋、移動式灯油ストーブ等を拡充するとともに、全ての小中学校などへの分散配置を進めます。



●防災備蓄倉庫の整備

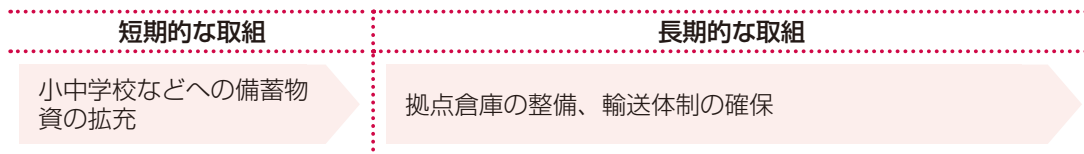
災害時における応急救援備蓄物資を効果的に供給するため、被害集中地区への物資配送拠点となる防災備蓄倉庫（拠点倉庫）を整備するとともに、輸送体制を確保します。

³⁸ 【自主防災組織】 災害対策基本法で規定されている、住民による任意の防災組織。主に町内会などが母体となって住民が自主的に連帯して防災活動を行う任意団体。

³⁹ 【防災協働社会】 市民、地域の団体、企業及び行政が連携して、災害の被害を軽減するため日頃から防災活動を行う社会。

⁴⁰ 【バリアフリー】 高齢者や障がいのある方などが、社会生活をしていく上で障壁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全ての障がいを無くすことを意味している。

〔ロードマップ〕



実践的な地域防災体制づくりを進めます。

自助⁴¹・共助に基づく地域の防災力強化

●避難場所運営研修などの充実

災害時に避難場所の開設・運営を円滑に行うため、地域の自主防災組織や学校、区役所等が参加する研修などの充実を図ります。

●防火・防災教育の推進

将来の自主防災活動の担い手を育成するため、災害時に主体的な行動ができるよう、成長段階に応じた災害活動支援教育の充実を図るなど、幼少年期から継続した防火・防災教育を推進します。

●災害情報伝達体制の充実

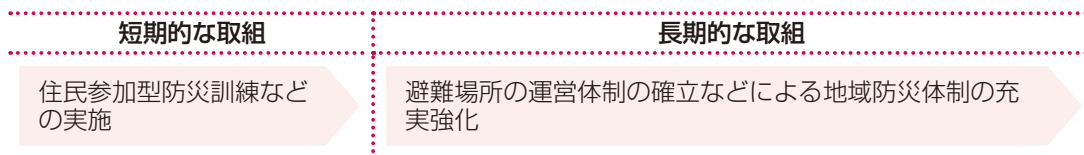
災害時に市民一人一人が的確な行動を取れるようにするため、携帯電話などを活用した災害情報の伝達体制の充実を図ります。

●火災分析を踏まえた情報発信の充実

火災や地震などの災害時に市民が的確に対応できるようにするため、地域ごとの火災事象の分析を行い、実態を踏まえた効果的な情報発信の充実を図ります。



〔ロードマップ〕



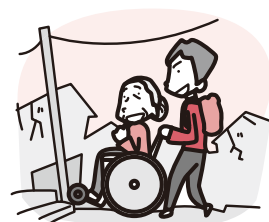
災害時要援護者対策の強化

●災害時要援護者の避難支援体制等の充実

高齢者や障がいのある方など、災害時に支援が必要な市民への対策を強化するため、地域等での情報共有や避難支援体制の充実を図ります。

●配慮を要する市民の生活環境の充実

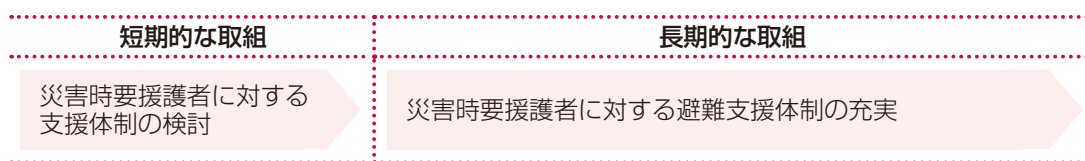
外国人や女性など、災害時に配慮を要する市民への対策を強化するため、



⁴¹【自助】自分や家族の身を自ら守ること。

避難時の支援強化や避難場所での生活環境の充実を図ります。

〔ロードマップ〕



成果指標

指標選定の考え方	指 標	現状値	目標値
市民の防災行動に対する取組状況を示す指標	災害に対する備えを行っている家庭の割合	72.8% (平成 24 年度)	80% (平成 34 年度)
地域の自主的な防災活動の充実度を示す指標	災害に備えた活動を行っている自主防災組織の割合	84.6% (平成 24 年度)	95% (平成 34 年度)