

第2章 “絆” で結ばれた福祉のコミュニティづくりを目指して

第1節 地域福祉の新しい課題と社協行動指針

はじめに「京都市における社協行動指針」の策定

市社協では、法人設立50周年にあたる平成23年8月に、「人に優しく、災害に強い、信頼の絆で結ばれた福祉のコミュニティづくり」を基本目標とする「京都市における社協行動指針」（以下「社協行動指針」という。）を策定しました。

今、少子高齢化の進行やコミュニティの弱体化、厳しい雇用情勢を背景に、孤独死、虐待などの新しい福祉課題が深刻化し、社協においても適切な対応が求められています。加えて、国、京都市、全社協などの動向や、また東日本大震災の教訓などをふまえる中で、これからの社協活動の方向性を明らかにしたものです。

以下により、この社協行動指針を策定した背景と行動指針の内容について紹介します。

(1) 新たな福祉課題の登場と広がり

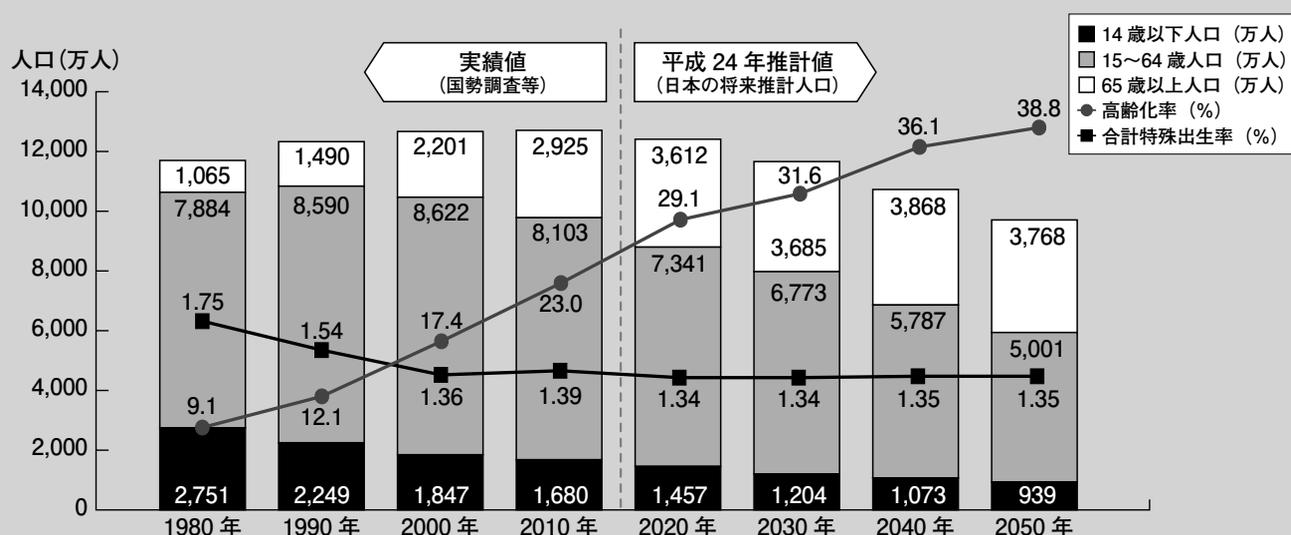
近年、全国的に、少子高齢化の進行や家族のあり方の変容、雇用環境の変化、経済成長の停滞などを背景に、新たな福祉課題が顕在化しています。

①少子高齢化の進行

我が国の出生率は年々低下し続け、平成22年現在、1.39%となっています。一方、老年人口（65歳以上の人口）は寿命の延伸に比例して増加を続け、平成22年10月1日現在、人口総数に占める割合は過去最高の23.0%となっています（グラフ-1参照）。

平成22年の国勢調査によれば、京都市では年少人口が人口総数に占める割合が11.9%で、政令指定都市では大阪市及び札幌市に次ぐ小さい値でした。また、

グラフ-1 日本の人口動態推計



出典：総務省「情報通信白書平成24年度版」2012（平成24年7月）



老後の暮らしについて学が高齢者とその家族向けの研修懇談会。

老年人口の割合は5位であり、全国的にも少子高齢化が進行した都市となっています。

なお、このような京都市の少子高齢化の傾向は、今後さらに加速することが見込まれており、平成25年度には高齢化率が25%を超え、4人に1人が高齢者になると予測されています。

②家族・近隣関係のあり方の変容

少子高齢化の進行に伴い、家族のあり方も変化しています。三世代同居の減少や高齢者のみ世帯の増加、離婚率の上昇によるひとり親世帯の増加など、さまざま

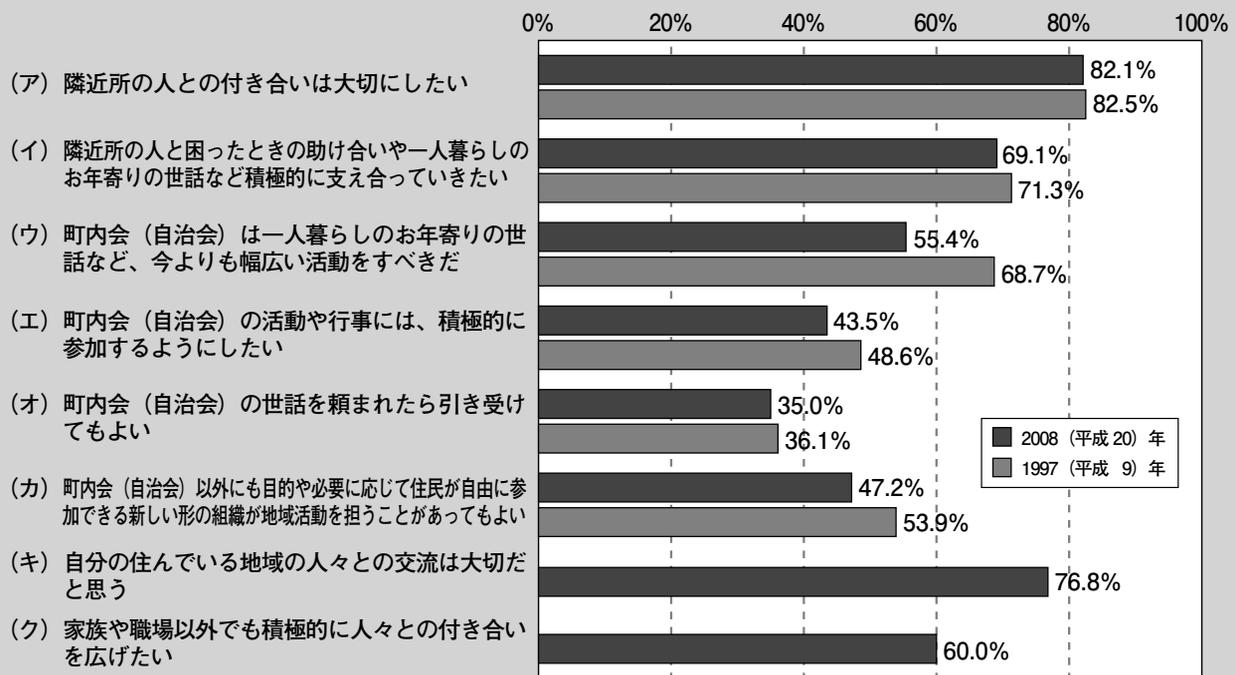
な要因による単身世帯や核家族の増加により、家族規模は縮小し続け、家族の相互扶助機能が低下してきています。また、京都市調査（図-1）でも明らかのように、「地域社会に対する市民の態度」が、以前と比べて消極的なものとなっていることから、地域の絆の弱体化が危惧されています。

③経済不況と雇用環境の変化による生活困窮者の増加

バブル経済崩壊、そして平成20年のリーマンショック以降、非正規労働の増加をはじめとする雇用環境の変化などにより、失業や低所得等による生活困窮世帯などが増え続けています。また、都市部を中心とするホームレス状態の生活者も、依然として存在し続けています。このような社会経済環境の変化は、児童や障害者、高齢者、女性などに対する虐待、権利侵害の顕著化・深刻化など、「新たな福祉課題」と呼ばれる課題を生み出しています。

新たな福祉課題については、従来の福祉制度の枠組みだけでは十分に対応することが困難であるために、生活支援や権利擁護などの取組が必要になってくること、多くの地域住民や福祉関係者、当事者などの間での共通理解になりつつあります。

図-1 地域社会に対する態度（そう思う+どちらかといえばそう思う）



出典：京都市「次期京都市基本計画策定のためのアンケート調査報告書」（平成21年4月）

このような中、行政による新たな制度の創設に加え、地域住民や福祉関係者、行政、企業、当事者などの多様な主体の協働による制度と制度の隙間を埋める活動が求められています。そして、このような活動の推進に当たっては、地域福祉の推進組織である社協に大きな期待が寄せられています。

(2) 社協を取り巻く環境

①東日本大震災からの教訓

平成23年3月11日に発生した東日本大震災では、高齢者や障害者などに情報が十分届かなかったために逃げ遅れた事例が少なくない一方で、日常的な見守りや支え合いがあった地域ではこうした人たちが難を逃れた事例が報告されるなど、平常時からの見守りが重要であることが再認識されました。

また、生活上の支援を要する被災者のための福祉避難所の整備、災害ボランティア活動のためのマニュアルの整備や担い手の育成など、多くの取り組むべき課題が浮上しました。

②国の動向

国では、現行の社会保障制度が構築された1960年代と今日とでは、「社会保障制度の前提となる社会経

済情勢が大きく変容している」として、消費税の増税をはじめとする税制抜本改革による安定財源の確保と社会保障の充実・安定化を図るための一体改革に取り組んでいます。

この改革の一環として、厚生労働省では、生活困窮者と生活保護受給者が増大する現状を鑑み、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しを一体的に検討するため、社会保障審議会の中に生活困窮者への生活支援の在り方に関する特別部会を平成24年4月に設置し、12回の委員会審議を経て、平成25年1月25日に報告書を取りまとめました。

この報告書では、現在の生活保護制度は、生活保護受給者の自立を助長する仕組みとして必ずしも十分とは言いがたい状況であるとし、新たな生活困窮者支援体系の構築に併せて一体的に生活保護制度の見直しを図るという改革の2つの柱を示しています。そして、生活困窮者に対する新しい生活支援体系は、この2つの柱が密接に関連することにより、重層的なセーフティネットを構成し、これによって、生活保護受給者であるか否かを問わず、生活困窮者すべての社会的経済的な自立と生活向上を目指すという方向性を示しています。

③全社協の動向

この国の動きと軌を一にして、全社協においても、生活困窮者への支援と社会的孤立の防止を柱とする



水田に「絆」の文字を描いた被災地からのメッセージ（岩手県西磐井郡平泉町で）。＝写真は「東日本大震災写真保存プロジェクト（Yahoo! JAPAN）」掲載写真より

「社協・生活支援活動強化方針」を平成 24 年 10 月に策定しました。この方針は、現代の地域福祉の課題である引きこもりや孤立死などの社会的孤立、生活困窮者、低所得者、成年後見や虐待などの権利擁護に対応する新しい社協活動の方針を提案したものです。

このような国と全社協の動きから、今後の社協活動においても、地域における見守り活動や居場所づくり、相談事業などの生活支援、離職者や低所得者などへの貸付を行う生活福祉資金貸付事業、日常生活自立支援事業や成年後見制度をはじめとする権利擁護の取組などについて、更に期待が高まるものと考えられます。

④京都市の動向

社会的に孤立しがちな方を地域の中で支えるため、平成 23 年度に市社協が京都市に対して行った政策提言をもとに、平成 24 年度から「一人暮らし高齢者の全戸訪問事業」や「地域における見守り活動促進事業」(図-2)が実施されています。

社協では、この事業を通じて事前に同意の得られた人の名簿を、京都市と個人情報との厳格な取扱いなどを定めた協定を締結した学区社協が、地域での日常的な見守り活動に活用する取組を始めました。この取組は、

災害時の要援護者の避難支援や安否確認にも活用されるものになります。

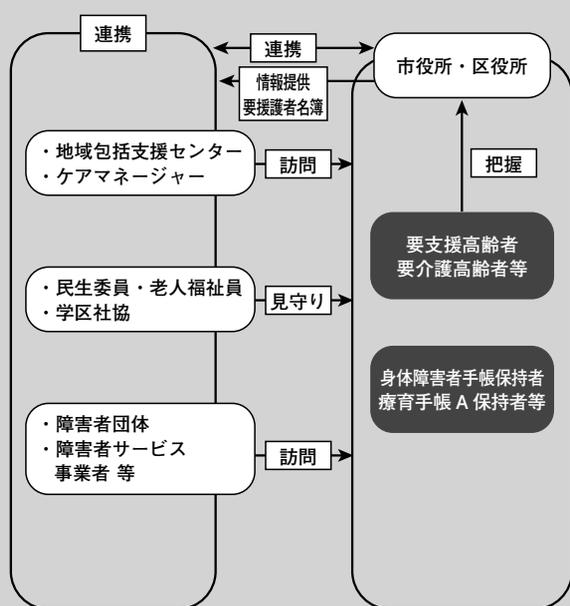
また、地域の中では、従来からの健康すこやか学級や子育てサロンなどに加えて、地域のだれもが集える喫茶型サロンなどの居場所づくりの取組も広がっています。

さらに、見守り活動や居場所づくりを通じ、身近な地域で相談に応じる体制もできつつあるなど、社協が長年にわたって培ってきた地域福祉活動という土台の上で、社会的孤立を防ぐ取組が力強く推進されつつあります。

(3) 社協行動指針が目指すもの

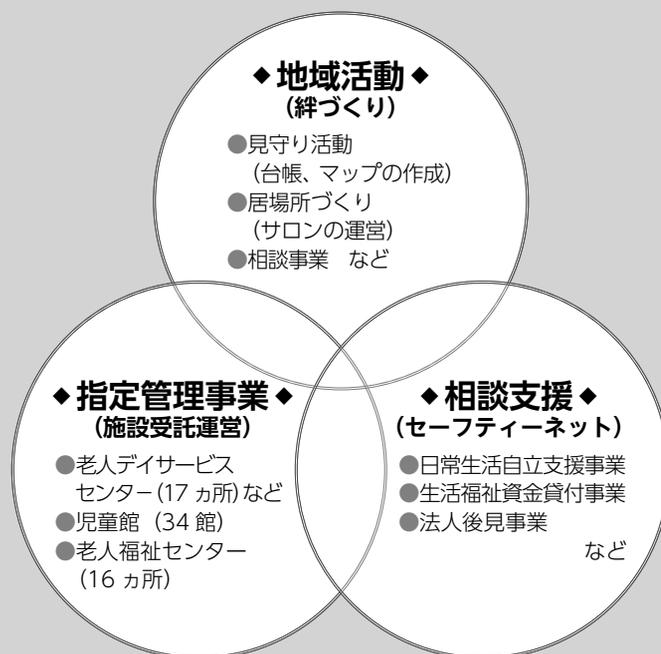
こうした全国、京都市の動向をふまえ、平成 23 年度に策定した「京都市における社協行動指針」では、地域活動、相談支援、指定管理事業の推進という「3つの役割」(図-3)を明らかにした上で、それぞれが相互に連携しながら取組を進める社協の基本姿勢を提示しています。そして、「市・区・学区の三層」(28 ページ、図-4)による社協組織が取り組む事業と活動を通じて、社会的孤立を防ぎ、誰もが安心して暮らすことのできる地域の絆づくりを進めることを目指しています(詳細は 30 ページ、図-6 参照)。

図-2 地域における見守り活動促進事業



※詳細は 30 ページ、図-5 参照

図-3 社協の 3つの役割



①区社協を中心とする「地域活動」の現状と目標

地域活動については、区社協が中心となって地域支援を推進していますが、取組にばらつきがあり、結果として区間に格差が生じています。

そこで、全区での地域支援の強化を図るため、以下の目標を掲げて取組を進めています。

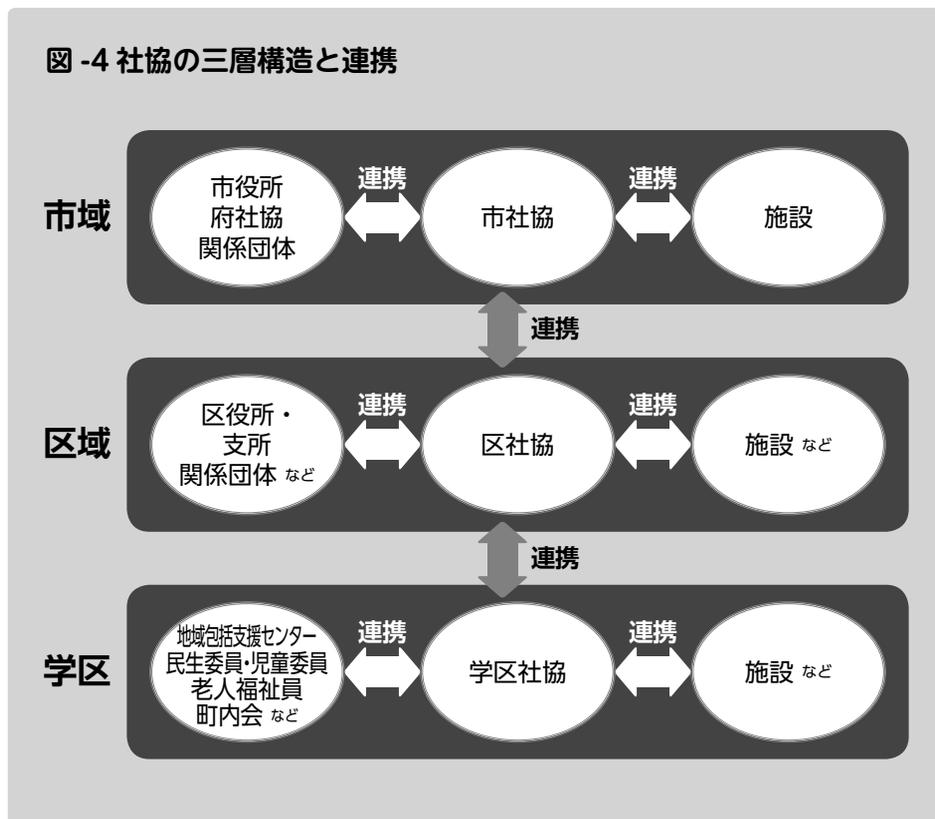
- 住民相談会、住民懇談会や調査などを通じて常に住民の福祉ニーズや地域の福祉課題を把握し、関係機関・団体と共有するとともに連携を図ることにより、住民の福祉ニーズの充足や地域の福祉課題を解決する
- 健康すこやか学級や寝具クリーニングサービスに加えて、身近な地域で、高齢者、障害者、児童などに対する見守り活動、居場所づくりなどの生活支援を通じて孤立を防止するとともに、災害時にも力を発揮する住民の支え合いを進める
- 広報・啓発、研修会、活動マニュアルや事例集の整備・活用により住民参加を促進するとともに、地域活動の担い手を育成し、活動の輪を広げる

②日常生活の自立や生活困窮などに対応する「相談支援」の現状と目標

社協では、日常生活自立支援事業や生活福祉資金貸付事業などの相談支援の事業が増加しています。また、引きこもりやごみ屋敷などの存在が、地域で問題視されています。さらには、権利侵害に遭いやすい認知症高齢者や障害者などに対する権利擁護の重要性がますます高まるなど、今後、相談支援への期待が増加することは明らかです。そこで、以下の点を目標に掲げて取組を進めていきます。

- 関係機関・団体との定期的な協議の場や個別支援における調整などを通じて連携を深め、生活福祉資金貸付事業などの制度を活用して総合的な相談支援を展開する
- 広報・啓発による住民の理解を深め、関係機関・団体とも連携した個別支援のネットワークを広げ、災害時にも力になる地域ぐるみの支援を進める
- 研修の充実や経験の蓄積などにより相談支援の技術を向上させるとともに、日常生活自立支援事業や法人後見事業の実施などにより権利擁護を推進する

図-4 社協の三層構造と連携



③ 指定管理事業の現状と目標

老人デイサービスセンターや老人福祉センター、児童館、ひと・まち交流館 京都などの施設運営（指定管理事業）は、社協事業の中で、職員数でも財政面でも大きな位置を占めています。

施設運営に当たっては、事業目的に沿った運営に努めることに加えて、社協が実施することの強みを最大限に活かし、以下の目標を掲げて取組を進めていきます。

- 利用者アンケートや第三者評価などにより利用者本位の福祉サービスの提供に取り組む
- 社協内部の施設や組織はもとより、社協外部の団体や施設とも相互の交流や世代間交流を図ることにより幅広い連携に努める
- 地域交流事業を進め、地域の声を施設運営などに反映させるとともに、平常時はもとより、災害時にも貢献できる、地域に開かれた施設づくりを進める



おじいちゃん、おばあちゃんから昔の遊びについて教えてもらう子どもたち（子どもと高齢者の交流事業のひとつ）。

④ 3つの役割に共通する基盤の現状と目標

社協の3つの役割を果たすためには、時代のニーズに対応できる柔軟性を持つことが不可欠であるため、以下の目標を掲げて取組を進めていきます。

- 住民の福祉ニーズや時代の変化に応じた活動や福祉サービスを提供する
- 個人情報の保護や経理の明確化など法令を順守し、誰もが参加しやすい組織づくりを進める
- 広報・啓発や研修をはじめ、あらゆる事業・活動を通じて、地域福祉の担い手の育成を進める

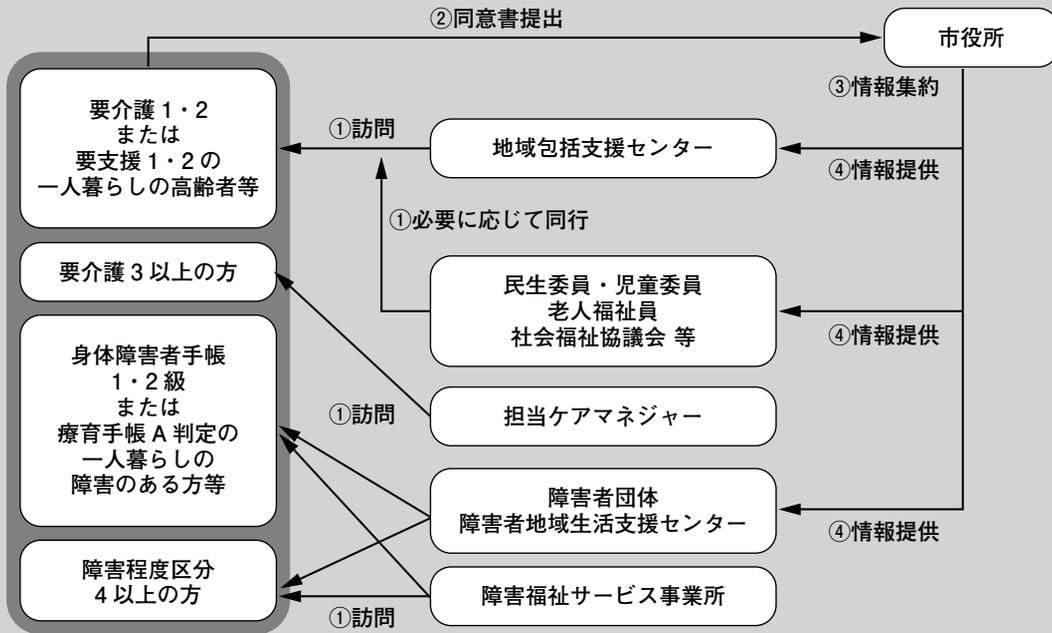
現在、社協行動指針に掲げた「地域の絆づくり」を推進するため、これまで社協が取り組んできた地域福祉活動や事業に加えて、京都市が平成24年度から開始した「一人暮らし高齢者の全戸訪問事業」や「地域における見守り活動促進事業」との連携も図りながら、地域における見守り活動や居場所づくり、相談事業などの取組を、市・区・学区社協が一丸となって推進しています。



日常生活自立支援事業で、利用者支援について生活支援員と話し合う専門員。

< 第2章 第1節 関係資料 >

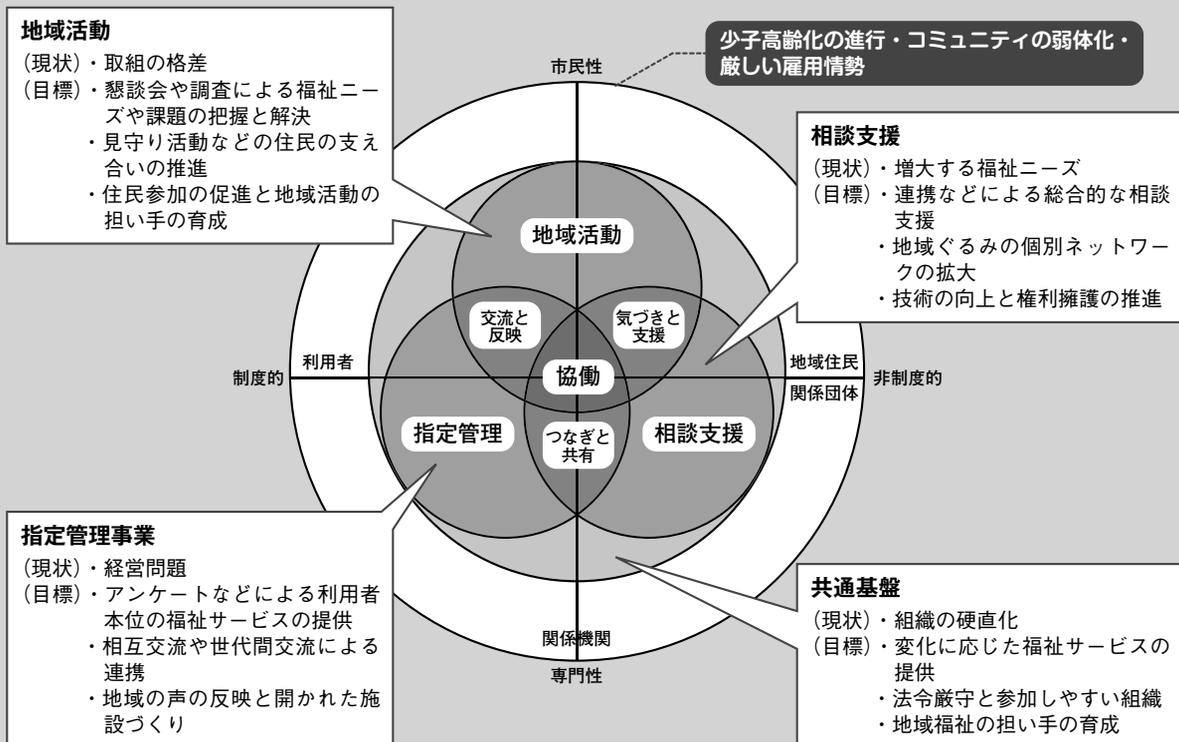
図-5 地域における見守り活動促進事業



出典：京都市保険福祉局保健福祉部保健福祉総務課(平成24年6月)

平成24年6月から京都市事業として開始された地域における見守り活動促進事業のネットワーク図です。市社協が行った政策提言を受けて具体化されたもので、行政が管理している災害時要援護者台帳を民生委員会や学区社協と共有化し、平常時の見守り・支援と合わせ、災害時にも活用しようとするものです。

図-6 ～社協の3つの役割（地域活動・相談支援・指定管理事業）と共通基盤の現状と目標～



平成23年8月に策定した社協行動指針で掲げる「社協の3つの役割」（地域活動・相談支援・指定管理事業）について表した図です。3つの役割それぞれの現状と目標を明らかにするとともに、『協働』を軸にした相互の関係性について説明しています。

第2節 地域支援と地域の絆づくりの推進

(1) 学区社協の体制－地域福祉活動を進める基本単位－

京都市の社協では、市域（市社協）、区域（区社協）、学区域（学区社協）の三層の連携構造のもと、公私の福祉関係者との連携・協力を図りながら地域福祉を推進してきました。

とりわけ、京都ならではの住民自治組織の単位＝「元学区」ごとに結成された学区社協の数は、平成24年度現在、222学区中のうち218学区に達しており、住民主体の地域福祉を推進する住民組織として大切な役割を果たしています。

これまで学区社協では、それぞれの地域の課題に対して、地域関係者や行政と協議を重ねて合意形成を図るなかで多様な活動を生み出してきました。この住民に根差した活動は、今、地域の人と人とのつながりや支え合いを育み、地域の絆づくりを促進する確かな力になっています。

市・区社協は、住民主体の地域福祉活動の推進を通じた「地域の福祉力」の向上のため、学区社協の組織づくり、基盤づくり、活動づくりの支援に当たっています。

地域の各団体との連携で 進める学区社協活動



地域の福祉活動は、学区社協役員やボランティア、民生委員、老人福祉員、自治連合会など、さまざまな人や団体の連携により進められています。

(2) 地域福祉活動を進める学区社協

学区社協は、誰もが安心して暮らすことができるまちづくりを目標に、地域福祉活動を推進しています。約147万人が住む京都市では、地域により福祉課題も異なるため、学区社協は地域の実情に即した創意工夫による活動を続けています。その中で、見守り活動、居場所づくり、相談事業に関係する先進的な取組も多く生まれています。



見守り活動のひとつである配食訪問。



区社協が主催する社会福祉大会。多くの団体の参加のもと、表彰や研修などを通じて、協働を広げる場になっています（写真は、右京区社会福祉大会）。

学区社協の設立数（平成24年度現在）

区	設立数	計 218 学区 (全 222 学区)
北 区	18 学区	
上京区	17	
左京区	28	
中京区	23	
東山区	11	
山科区	13	
下京区	23	
南 区	15	
右京区	22	
西京区	17	
伏見区	31	

①福祉課題への「理解」と「共感」を育む

地域に暮らす住民が福祉を学ぶ機会を作り、地域の福祉問題について考え共有し合う取組を進めています。

○福祉に関する学習、担い手育成の「学習活動」

- ・担い手づくりのための福祉講座
- ・ボランティア講座
- ・福祉体験（介護、手話、車いすなど）
- ・学校との連携による福祉教育
- ・認知症あんしんサポーター養成講座の開催 など

○福祉意識を育てる「広報啓発活動」

- ・広報紙、ポスター、回覧板などの情報提供
- ・福祉まつり・講演会などの啓発活動
- ・福祉相談会、地域行事での啓発 など

○地域の福祉課題とニーズを知る「福祉調査」

- ・生活実態調査・住民アンケート
- ・まちづくり点検、福祉マップづくり
- ・住民福祉懇談会や当事者との懇談会
- ・地域ケア会議
- ・見守り訪問 など

②互いに顔が見える地域の関係づくり

住民同士の交流、同じ思いや目的を持った仲間たちとの出会い、各種団体との交流などの取組を進めています。

○住民の「交流活動」

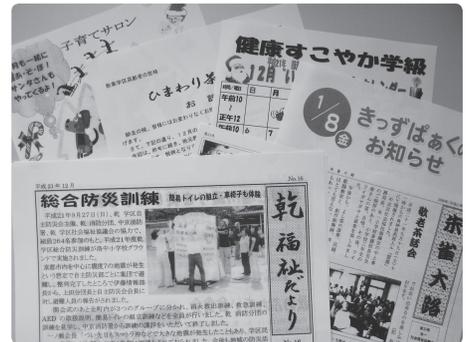
- ・地域行事の開催（高齢者、障害者の参加）
- ・世代間の交流活動（小学生と高齢者のふれあいなど）
- ・町内会単位の交流
- ・福祉施設との交流 など

○同じ課題を抱える者同士の「仲間づくり」

- ・茶話会・会食会の開催
- ・健康すこやか学級
- ・当事者の交流会・グループづくり
- ・子育てサロン、地域の子育て支援活動 など



学区社協主催の手話講座。活動に必要となるさまざまな研修、講座が開催されています。



住民に身近な学区の福祉情報を提供して、活動への理解や参加を促しています。



多世代が参加し、地域の交流を育む福祉まつりが多くの地域で開催されています。



障害の有無に関係なく、誰もがもともつながり、まちづくりを進めています。

③暮らしの困りごとや心配ごとへの支え合い

地域で困っている人がいれば見逃さずに、安心して暮らせるよう支え合いの活動に取り組んでいます。

○学区ボランティアセンター

- ・ボランティア養成、グループづくり

○訪問活動

- ・近隣での見守りや声かけ、友愛訪問、訪問調査、配食訪問 など

○生活支援サービス

- ・寝具クリーニングサービス、配食サービス
- ・健康すこやか学級 など
- ・外出支援・家事援助サービス など

○地域のネットワークづくり

- ・地域福祉ネットワーク会議（地域ケア会議など）
- ・相談窓口の設置
- ・要配慮者のための災害対策 など

④地域福祉活動の基盤づくり

学区社協活動の担い手づくりや活動費、活動拠点の確保のための取組を進めています。

○住民参加による活動の「担い手づくり」

- ・福祉委員、社協協力員
- ・ボランティアグループ
- ・事務局・専門部会の設置 など

○事業活動費の継続的な確保

- ・賛助会費の募集活動、共同募金活動への協力 など

○活動拠点の確保

- ・学区集会所、学校のふれあいサロンの活用
- ・福祉施設、マンション・集合住宅の集会室の活用 など



訪問活動などを通じて住民からの相談を受け、病院の付き添いや、買い物等のボランティア活動を行っています。



寝具クリーニングサービスの訪問は、安否確認や生活状況の把握の役割を果たしています。



関係者による話し合いの場は、活動を円滑に進めていく大切な基盤です。

(3) 孤立を防ぐ“地域の絆づくり事業”（これからの重点課題）

近年、地域の中で人と人のつながりの弱まりや、少子高齢化が進む中、地域における生活・福祉課題の解決や孤立防止の取組が急がれています。

社協行動指針で掲げる「人に優しく、災害に強い、信頼の絆で結ばれた福祉のコミュニティづくり」と「地域の絆づくり」を進める基本単位である学区社協の重要活動として、高齢者、障害者、子育て中の親や子どもが地域の中で孤立をせずに、必要なときにサポートを受けられる「見守り活動」「居場所づくり」「相談事業」の取組を進めています。

①地域でともに進める「見守り活動」

“気づき”から“支え合い”へ

地域では、日常のちょっとした目配り、従来からの配食サービス、寝具クリーニングサービス、健康すこやか学級など、「見守り」につながるさまざまな活動が進められています。

一方、京都市内でも単身世帯が増える中、学区社協活動を通じて「近所の友達も少なくなり寂しい」「急に寝込んで、身近に助けてもらえる人がいない」と孤立や不安を抱える声が多く寄せられています。近所づきあいを拒まれる方もあり、またマンションなどの集合住宅にお住まいの方への関わりが年々難しくなっているという声もあります。

学区社協では、新たな「見守り」の取組として、平成24年度から始まった京都市の「一人暮らし高齢者の全戸訪問事業」や「地域における見守り活動促進事業」と連携して、地域での見守り体制の強化を図っています。これは、日頃から学区で把握している名簿に、市から貸し出される名簿を加えることで、網の目から漏れる人を少なくしていくことを目指すものです。



地域に広がる居場所づくりのひとつである親子の交流の集い・子育てサロン。



「個人情報壁となって地域で支えたい人を支えられない」という声が多く寄せられる中、市社協の政策提言を受け実現した「地域における見守り活動促進事業」。平成25年1月現在で9割の学区社協が京都市との間で協定を締結し、見守り活動の充実に取り組んでいます。

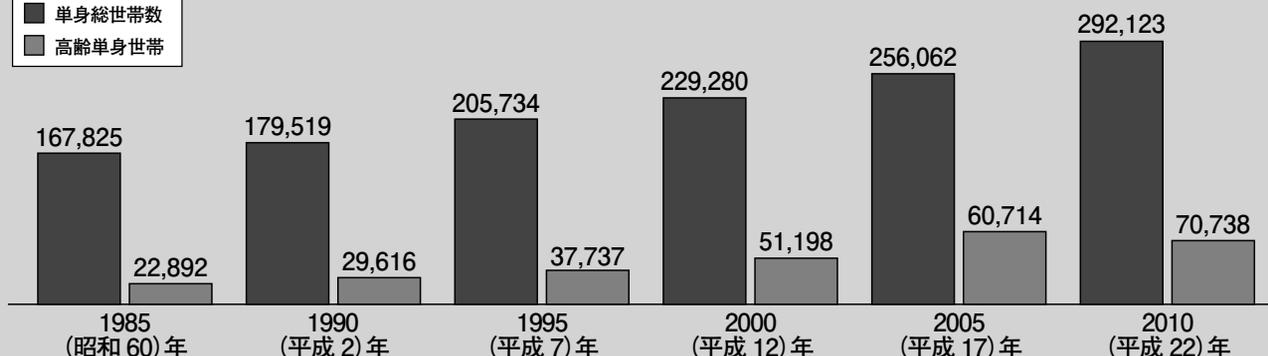


緊急時に必要な個人情報を保管（冷蔵庫など）するためのボトル。地域での活用が広がっています。

* 冷蔵庫に保管する理由＝冷蔵庫は、置き場所が見つけやすく、地震の際にも壊れにくいとされているためです。

京都市の単身世帯数

■ 単身総世帯数
■ 高齢単身世帯



②孤立させない見守り活動の実践

今、地域の中での孤立が大きな社会問題となっています。地域では「向う三軒両隣」を合言葉に、ご近所同士の見守りが頼りになることから、福祉協力員やボランティアによる見守りグループを組織して、自治会・町内会単位でのきめ細かな見守りが行われています。

ア) 見守り対象者の把握

日常のつながりや活動の中でのつながり、行政・専門機関から提供される情報などを通じて、見守りが必要な人の情報を把握していきます。また、学区社協では、独居高齢者だけでなく、75歳以上の高齢者夫婦世帯や障害者世帯など、地域の実情に応じて把握しています。

イ) 見守り活動の実践

対象者名簿を活用した見守りのほか、支え合いマップの作成、緊急安心キットの配布など、学区独自に考案された取組を通じて、新たな見守り活動が進められています。

見守りを進めていく中で、さまざまな相談や悩みに対応するため、ボランティアを結成して生活支援（お手伝い）に着手する取組も広がっています。相談から医療・介護のケアにつながることでできたケースや悪質商法を寸前のところで防げたケースもあり、活動の成果が現れています。

対象者からの「来てくれるだけでホッとします」「お話を聞いてもらえて気がまぎれます」との声に示されるように、希薄化する人と人とのつながりをつくる効果的な活動として、見守り活動の充実に取り組んでいきます。

ウ) 行政、関係団体との協働（見守りのネットワーク）

見守り活動から集まってくるさまざまな気付きなこと、心配事に対して、専門機関などの対応が必要な場合は、構築している見守りネットワークで報告・共有し、対応を協議しています。

特に、京都市の見守り事業で重要な役割を担う地域包括支援センターや行政と一層連携して、区域・学区域での見守りと支援活動を進めています。

今、社協の重点課題として取組を進める見守り活動は、地域で育まれ、先進的に進められるこうした学区社協活動と地域のつながりをベースに、より実効性あるものにし、全市域に広げていくことを目指しています。



「見守り活動の手引き」
(平成24年度市社協発行)



日頃の見守り活動は、災害時などの緊急を要するときの対応にも役立ちます。



地域の関係団体と行政や専門職がつながり、地域の中で福祉や暮らしの問題解決を目指す地域ケア会議。学区単位で実施されています。

③地域の中に気軽に集える「居場所づくり」を ～ “楽しく” + “仲間づくり” + “孤立防止”

高齢者、障害者、子育て中の親や子どもを対象とした「居場所」は、地域での親しい近所づきあいが減る中で、閉じこもりがちになることを防ぎ、ふれあいと交流が生まれる場となっています。

そのひとつの形態である喫茶型サロンのスタッフからは、「サロンを始めると、まちで挨拶する人が増えました。遠出のできない人もいたので、身近なふれあいの場としてもっと広めていきたいです」との声も。サロンを通じて顔見知りになることで、サロン以外の場所の出会いやつながりが生まれ、「点」から「面」への見守りに広がっています。

学区社協は、誰もが楽しい時間と空間を共有でき、知り合い・支え合いの輪が広がる「居場所づくり」が一層充実するよう取組を進めています。

ア) 孤立や閉じこもりを防ぐ場に

孤立・孤独感を感じている人、閉じこもりがちの人にとって、同世代の仲間やボランティアとの交流は、心も体も元気になれる、楽しく安心できる場となります。

イ) 誰もが集える、多様な居場所づくり

喫茶型サロンなどでは、高齢者を中心に子どもや男性の参加者も多く、誰もが集える世代間の交流、地域交流の拠点となっています。大学、商店街、福祉施設やマンションなどとも連携・協力して、それぞれの特色を活かした新たな居場所づくりを促進しています。

ウ) 心配事や困り事を受けとめる場に

居場所づくりは、出会いを通じて役立つ情報の交換や提供、仲間同士の悩みを相談できる場、そして「生の声」を受けとめ、寄り添い、必要に応じて行政や関係機関につなぐ場になります。

サロンの中で、何気なく出る一言がニーズ把握の大切なきっかけとなり、関わりを始めるきっかけとなります。

居場所づくりの活動は、世代の違いや障害の有無に関係なく、地域の中で薄れつつある人と人のつながりを再構築する場として、それ自体に重要な意味があるものです。加えて、社協が進める居場所づくりは、さまざまな悩みや困り事を抱えた人たちの見守りと生活支援の活動につながる取組の強化を目指すものです。



障害のあるなしに関わらず、みんなが一つの輪になり楽しむ居場所づくり。こころのふれあい交流サロン“ふらっとびすぺえす”のクリスマスイベント（東山区社協）。



参加対象を特定しない喫茶型サロンは、男性も多く参加される「居場所」になっています。



門川京都市長参加の中で開催されたおむすびミーティングで喫茶型サロンの「居場所づくり」活動について意見交換（平成24年11月、右京区山ノ内学区）。



門川京都市長参加の中で開催されたおむすびミーティングで相談事業について意見交換（平成24年12月、西京区榎原学区）。

④身近な地域での「相談事業」

福祉なんでも相談と新たな地域ネットワークづくり

社協の「見守り活動」や「居場所づくり」が推進されていく中、住民からの心配事や困り事の相談が増加してくると考えられます。

加えて、京都市の「一人暮らし高齢者の全戸訪問事業」と「地域における見守り活動促進事業」の進捗により、公的制度の狭間や複合多問題のケースなどが顕在化することが予想されます。

暮らしに関わる相談は、介護、認知症、育児、家庭内不和、孤立、閉じこもり、健康問題、経済問題、虐待、悪質商法など多岐にわたります。

学区社協は、これまでも地域の総合相談の窓口として、困り事や福祉に関する相談対応を進めてきましたが、見守り活動や居場所づくりでの相談対応だけでなく、身近に相談しやすい仕組みのひとつとして、学区単位の「福祉なんでも相談」の取組を進めています。

区社協（生活支援担当）・区ボランティアセンターは、学区で解決困難な問題などに対して、地域から相談を受け、積極的に地域に出向く（アウトリーチ）ことによって、個別支援や福祉課題に対応する新たなネットワークづくりを学区社協を窓口にも、地域とともに進めます。

特に、近年特有の新しい福祉課題に対しては、行政や関係機関と協働した相談事業の強化に取り組めます。

⑤学区社協の活動拠点の確保

身近な地域での見守り活動や、居場所づくり、相談事業の充実を図る上で、学区社協の活動拠点の確保、整備が新たな課題になっています。

学区社協関係者からは、見守り活動の情報を共有する場所、「居場所づくり」に活用できる場所、身近な相談窓口として機能する場所、関係者の会合や作業の場所など、さまざまな用途に使える活動拠点が必要であるという要望が大きくなっています。すでに、地域で独自の拠点確保の動きも生まれていますが、地域の自助努力だけに頼らず、公的な支援・促進策の構築が求められています。

今、社協が進める地域の絆づくりの重点課題である見守り活動、居場所づくり、相談事業が、それぞれの地域に定着し一層充実していくよう、市・区・学区の三層の社協の共通課題として連携強化に努めていきます。



学区先進活動事例を通して、見守り活動、居場所づくり、相談事業について研修・活動交流を進めています（写真上は、平成24年度の地域福祉推進セミナー、写真下は、福祉ボランティア・社協フェスタ）。



学区社協の活動拠点＝学区の集会所や学校の空教室のほか、地域内の公共施設、マンションの集会室、空き店舗、空家などの活用も生まれています。

<第2章 第2節 関係資料>

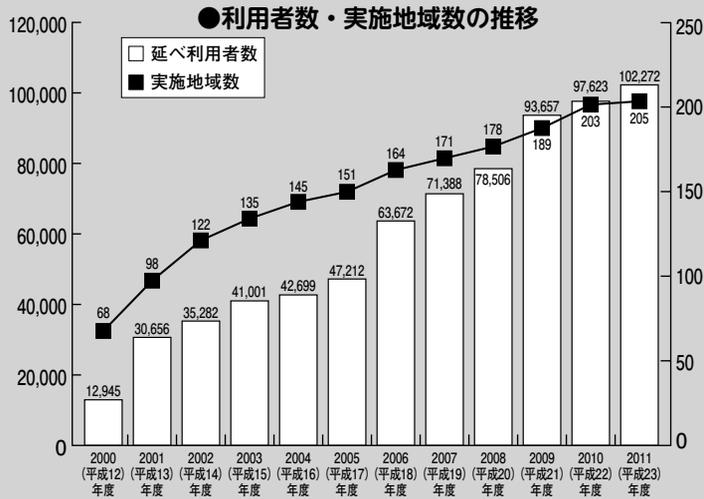
①健康すこやか学級＝地域のつながりを活かした介護予防と見守り、ふれあいの活動（平成23年度現在）

●健康すこやか学級事業（市委託事業）について

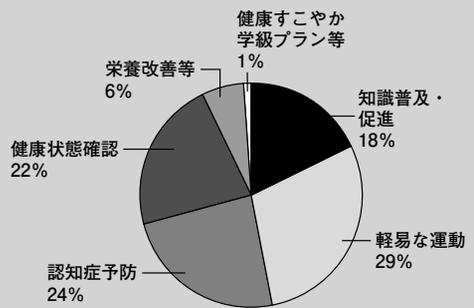
健康すこやか学級は、平成12年度の介護保険制度のスタートに伴い、介護予防等のための支援事業として始まりました。高齢者にとって、身近な地域で、日頃のつながりを活かして実施されているところに特徴があります。

「実施地域数」は205学区で、市内全学区社協の94%で実施されるまでになっています。

「実施回数」は、全体で年間4,378回、「利用者数」は延べ10,272人と、学区社協の主要活動の一つになっています。プログラム内容は、各種介護予防活動、健康チェック、手作り作業、レクリエーションなど、楽しく、馴染みやすいプログラムが取り入れられています。



●介護予防プログラムの内容



②地域の中で進められる「居場所づくり」

平成24年度、社協として、地域の「居場所づくり」を推進するための実態把握を行いました。

●高齢者の居場所

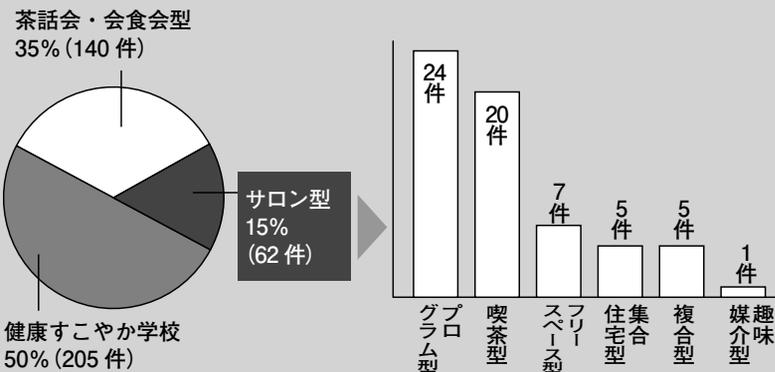
学区社協では、近年、より身近な所で、より多くの人に参加できるように、複数の会場での実施や、町内会、マンションでの実施、誰もが参加できる喫茶型、フリースペース型などの新しい居場所も広がっています。

●子育て世代の居場所

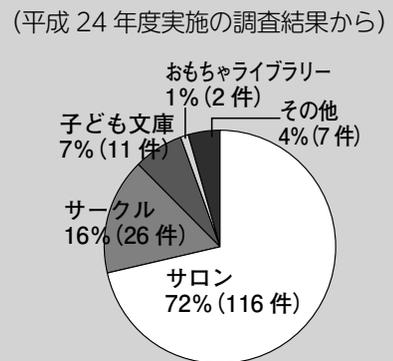
子育て世代の居場所である「子育てサロン」を実施する学区社協も広がっています。

また、親グループなどの「子育てサークル」活動も取り組まれており、多様な親子の居場所が広がっていくことは、子育て世代の孤立防止、児童の虐待防止にも効果があります。

●高齢者の居場所類型（平成24年度実施の調査結果から）



●子育て世代の居場所類型（平成24年度実施の調査結果から）



③「活動者証」（見守り活動等）

平成24年度には学区社協活動者に対し社協独自の「活動者証」を発行して、見守り活動での活用を進めています。



第3節 生活支援とセーフティネット事業の推進

(1) 「相談・生活支援」の取組目標

① 専門的な相談支援＝セーフティネット事業

市・区社協では、これまで「生活福祉資金貸付事業」を通じた生活困窮者への支援や「日常生活自立支援事業」を通じた判断能力の十分でない方々への支援など、個別支援の取組を通じて、関係機関や団体との連携を深めながら相談支援の取組を進めてきました。

これらの実績を活かして、より一層、総合相談支援機能の強化を図り、地域を基盤とした生活支援の体制の整備に当たっています。

② 新しい福祉課題への対応

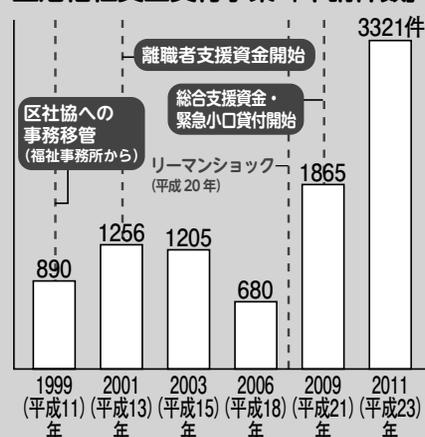
今日、引きこもりや孤独死などの社会的孤立、生活困窮者・低所得者、虐待や成年後見などの権利擁護が新たな地域福祉の課題となっています。

さらに、従来の福祉制度だけでは対応が不可能な問題や公的サービスの給付要件に該当しないケースなど、制度の狭間の問題、また、高齢の親と障害のある子といった家庭の増加など、多くの問題を抱えたケースもあります。これらの問題に対しては、制度の隙間を埋め、縦割りの制度を克服するための幅広い協働・連携の場や仕組みづくりが求められています。

また、新たに「生活支援専門員（CSW：コミュニティソーシャルワーカー）」を区社協に配置していくため、京都市への平成25年度予算要望をはじめとした取組を進めています。区社協事務局の体制を強化することによって、アウトリーチ（地域に出向くこと）することによって課題を抱える方やその方を支える地域で寄り添い支援を行うとともに、行政や関係機関・団体とのネットワークで対応することで、個別対応から同じような問題を抱える方への対応にも広がっていきます。

今日の社会情勢や行政の政策動向を踏まえると、今後、社協の相談事業がますます重要性を増してくることは確実です。セーフティネット事業の一層の充実と合わせ、身近な地域の中で相談を受ける体制づくり、区社協への生活支援専門員の配置、区社協をバックアップする市社協の機能強化などを総合的に進めていくことが求められています。

生活福祉資金貸付事業「申請件数」



日常生活自立支援事業
利用契約件数



日常生活自立支援事業の「生活支援員」が自宅等への定期的な訪問による寄り添い型の支援を行います。

(2) セーフティネット事業の推進

① 生活福祉資金貸付事業

「生活福祉資金貸付制度」は、1952（昭和27）年に全国民生委員大会で実践申合せが決議された「民生委員一人一世帯更生運動」をきっかけに、1955（昭和30）年度に「世帯更生資金貸付制度」として創設されて以降、時代の変化とともに制度改正を経て、低所得世帯などの経済的自立と生活意欲の助長並びに在宅福祉及び社会参加の促進を図り、安定した生活を送れるようにすることを目的に、民生委員の地道な活動にも支えられ、低所得階層の中核的施策として大きな役割を果たしてきました。

近年では、経済不況によるリストラや廃業、雇用環境の悪化などによる生活困窮者世帯の増加に伴い、貸付件数も増加しています。特に、平成21年10月の制度改正以降、総合支援資金を中心として急激に貸付相談が増大しています。

また、多重債務の問題や高齢者の介護、障害のある方の生活支援など、単なる資金貸付で解決しない課題を抱えた世帯や、そもそも貸付の対象にならない生活保護基準を下回る低所得者層の方からの相談も増加しています。

これらの課題解決に向けては、行政や関係機関・団体との連携による支援が必要となります。

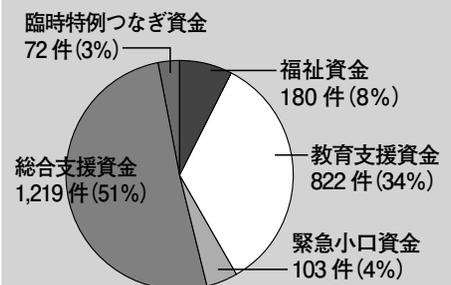
京都市においては、区社協を相談窓口として、貸付相談を行っていますが、本事業の実施主体である京都府社協や民生委員をはじめとする関係機関・関係者とも連携しながら、借受世帯への貸付から償還に至るまでの継続的な支援を進めています。



各区社協で、専任の相談員が、問い合わせ、相談、申請書受付、償還などの業務を行っています。

生活福祉資金貸付事業 「貸付資金内訳」

（平成23年度末現在 計 2,396 件）



京都市における事業の変遷(あらまし)

1999(平成11)年度	生活福祉資金貸付事務が福祉事務所から区社会福祉協議会に移管
2001(平成13)年度	「離職者支援資金」創設による相談業務開始（臨時貸付センターの設置）
2005(平成17)年度	「長期生活支援資金」創設による相談業務開始
2006(平成18)年度	「要保護世帯向け長期生活支援資金」創設による相談業務開始
2009(平成21)年度	「総合支援資金」創設による相談業務開始（京都市社協に相談窓口設置）
2012(平成24)年度	「総合支援資金」の相談窓口を区社協に移管（全資金の相談窓口が区社協となる）

② 日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）

日常生活自立支援事業は、判断能力が十分でない高齢者や知的な障害・精神に障害のある方の福祉サービスの利用を支援し、権利を守るため、地域福祉権利擁護事業として、1999（平成11）年10月に始まりました。

事業開始以降、順調に利用者数を増やし、平成23年度末で502名が本事業を利用しています。

この事業では、援助の要となる生活支援員による福祉サービスの利用援助や日常的な金銭管理、郵便物管理などの援助を中心として、定期的な訪問による寄り添い型の支援を行っています。

利用者の中には、親族や知人からの経済的虐待を受けていたり、消費者被害などの権利侵害を受けやすい方も多くおられます。このような方々には、関係機関との連携による問題解決が必要であり、利用者が地域の中で安心して暮らしていけるサポートを進めています。

京都市における事業開始以降の経緯(あらまし)	
1999(平成11)年度	地域福祉権利擁護事業開始
2003(平成15)年度	京都市社協が実施主体となる
2005(平成17)年度	市内6区社協を基幹的社協(※)に指定
2007(平成19)年度	市内全区社協を基幹的社協に指定
2012(平成24)年度	法人後見事業を開始

※ 基幹的社協…実施主体から事業の委託を受けた市区町村社協を「基幹的社会福祉協議会」といいます。

③ 法人後見事業

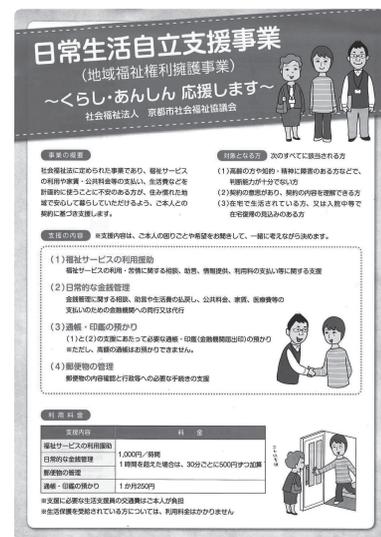
日常生活自立支援事業を利用している利用者で、判断能力の低下が著しい方への成年後見制度利用を支援するため、平成24年度から、市社協が法人として成年後見人になる法人後見事業を開始しました。

法人後見事業では、低所得者で後見人候補者となる親族がいない高齢者や障害のある方を対象に、社協が培ってきたネットワークを活かしながら、より質の高い後見活動を目指します。

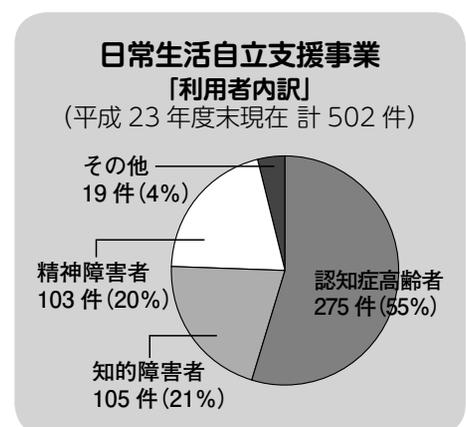
本会が受託する京都市成年後見支援センターとも連携しながら、権利擁護の基盤づくりを進めています。



定期的実施している生活支援員対象の研修会。



「日常生活自立支援事業」紹介パンフレット



④ 京都市成年後見支援センター

認知症や知的な障害のある方など、判断能力が不十分な方の権利・利益を保護し、支援するために、平成24年4月から京都市では、市民が同制度を円滑に利用できるよう「京都市成年後見支援センター」を設置し、市社協（所管は京都市長寿すこやかセンター）が委託を受けて運営に当たっており、社協が進める相談・支援事業と連携した支援を行っていきます。

<主な業務内容>

- ・成年後見制度の利用に関する相談対応
- ・家庭裁判所への申し立て手続き書類の作成方法の説明
- ・弁護士等の専門職や親族以外で成年後見人になり得る市民後見人の養成・活用 など



「京都市成年後見支援センター」紹介パンフレット

(3) 地域に根ざした相談・支援の仕組みづくり

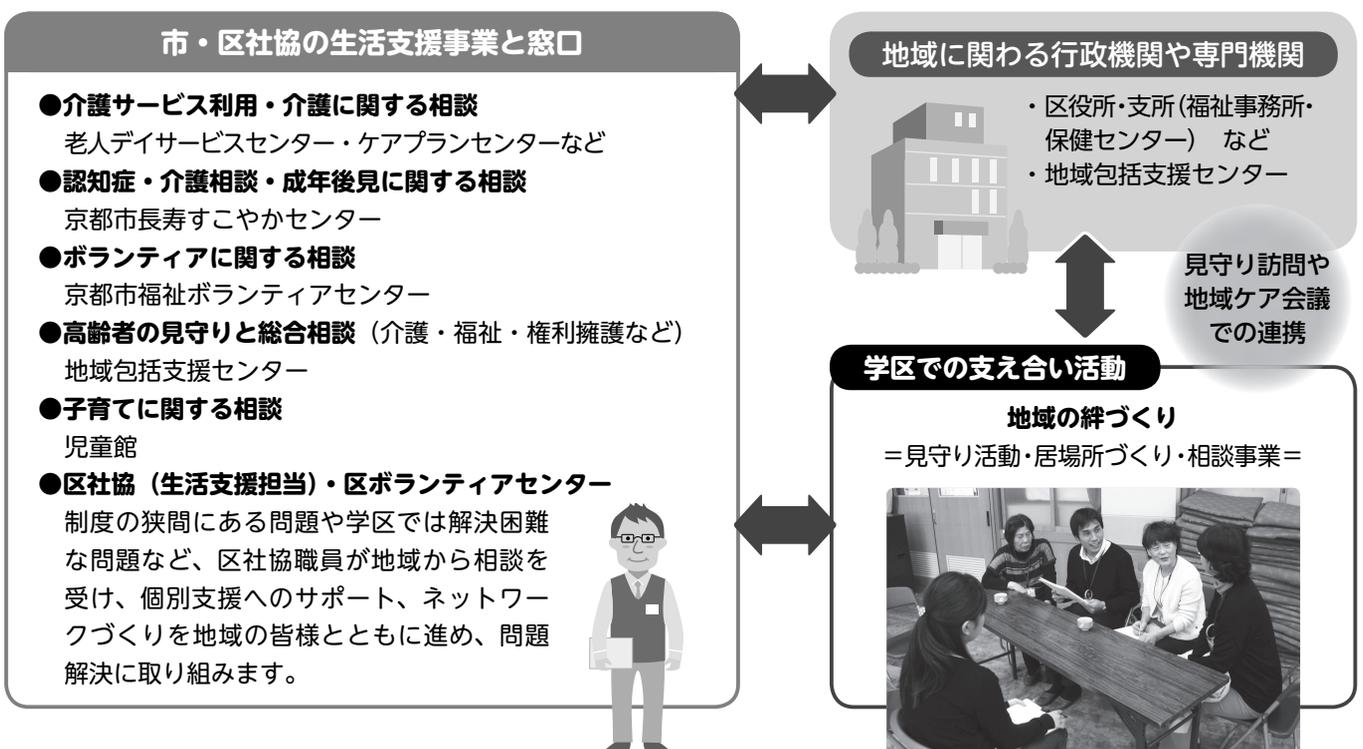
社協では、今後、社会的孤立を防ぐ“地域の絆づくり事業”の柱のひとつとして「相談事業」を市域（市社協）・区域（区社協）・学区（学区社協）の三層の連携により、重層的に展開していくことにしていますが、その中で学区社協活動の重要性が高まっています。

その一環として、地域における見守り活動促進事業では、京都市からの貸出名簿を活用し、身近な地域での見守り活動を推進していきます。

これらの取組を進める中で、地域住民の見守りや気づきによって発見された様々な問題について、地域での支援が困難な問題に対し、生活支援専門員（CSW:コミュニティソーシャルワーカー）が、地域に出向き（アウトリーチ）、地域からの相談を受ける中で、必要な支援につなげていきます。

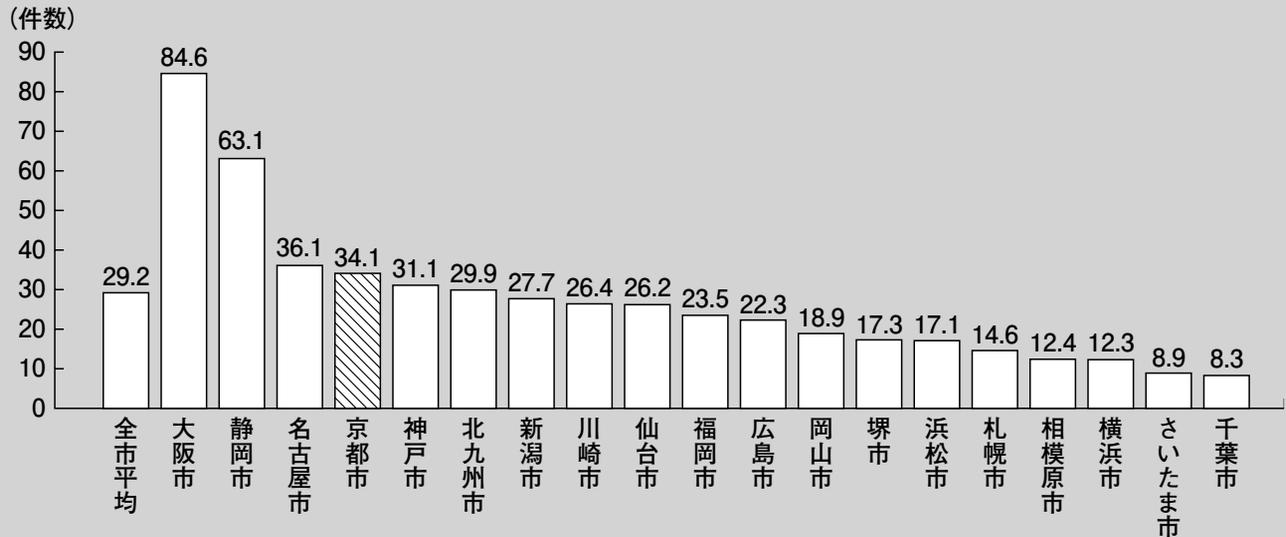


市民後見人の養成・登録を目的に開催している平成24年度養成講座。



<第2章 第3節 関係資料>

政令指定都市における日常生活自立支援事業 人口10万人あたりの実利用者数 (平成23年度実績)

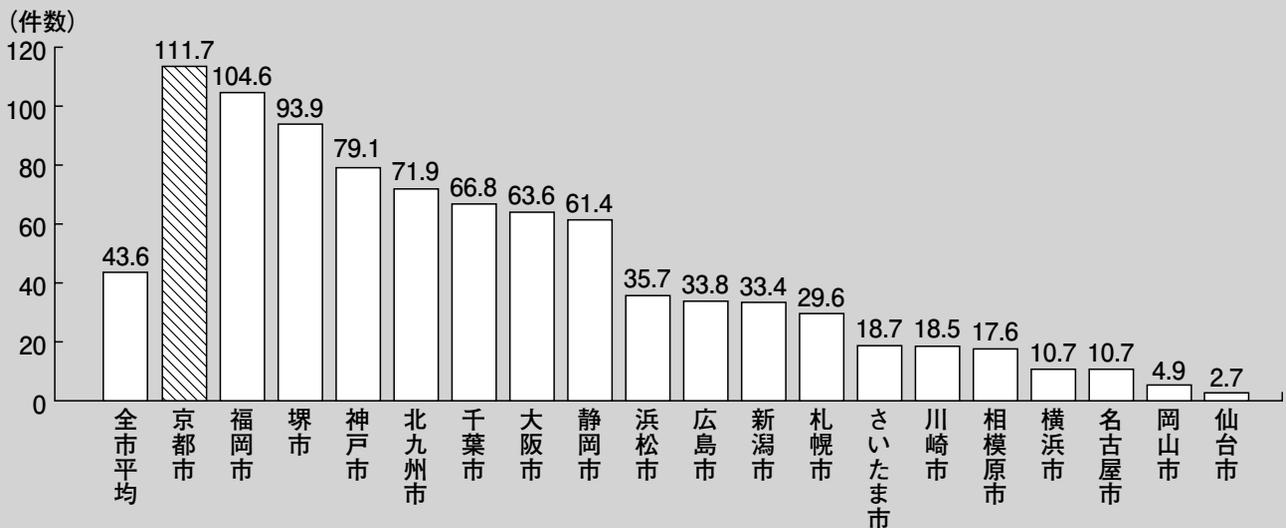


	全市平均	大阪市	静岡市	名古屋市	京都市	神戸市	北九州市	新潟市	川崎市	仙台市	福岡市	広島市	岡山市	堺市	浜松市	札幌市	相模原市	横浜市	さいたま市	千葉市
人口(千人)	1,390	2,665	716	2,264	1,474	1,544	977	812	1,426	1,046	1,464	1,174	710	842	801	1,914	718	3,689	1,222	962
利用者数	406	2,254	481	817	502	481	292	225	376	274	344	262	134	146	137	279	89	452	109	80

※人口は、平成22年国勢調査の数値 ※実利用者数は、平成22年度実績

京都市では、人口10万人あたりの実利用者数が34.1人と全市平均の29.2人を4.9人上回っており、全国でも第4位の多さとなっています。各区を基幹的社協とし、区社協事業として位置付けながら、住民の身近なところで事業を推進していること、また福祉事務所、地域包括支援センターとの連携が成果となって現れていると考えられます。

政令指定都市における生活福祉資金貸付事業 人口10万人あたりの貸付件数 (平成23年度実績)



	全市平均	京都市	福岡市	堺市	神戸市	北九州市	千葉市	大阪市	静岡市	浜松市	広島市	新潟市	札幌市	さいたま市	川崎市	相模原市	横浜市	名古屋市	岡山市	仙台市
人口(千人)	1,390	1,474	1,464	842	1,544	977	962	2,665	716	801	1,174	812	1,914	1,222	1,426	718	3,689	2,264	710	1,046
貸付件数	606	1,647	1,531	791	1,222	702	642	1,696	440	286	397	271	566	228	264	126	393	242	35	28

※人口は、平成22年国勢調査の数値 ※貸付件数は、平成23年度実績

京都市では、人口10万人あたりの貸付件数が111.7件と全都市平均の43.6件を大きく上回っており、社協が取扱う資金貸付の対象となる市民が多いことがうかがえます。生活保護に至る前の第二のセーフティネットとしての役割を果たしています。

※生活福祉資金貸付制度の取扱い内容は、都市により違いがあります。