

第2章

地域の現状

1 地域福祉の担い手

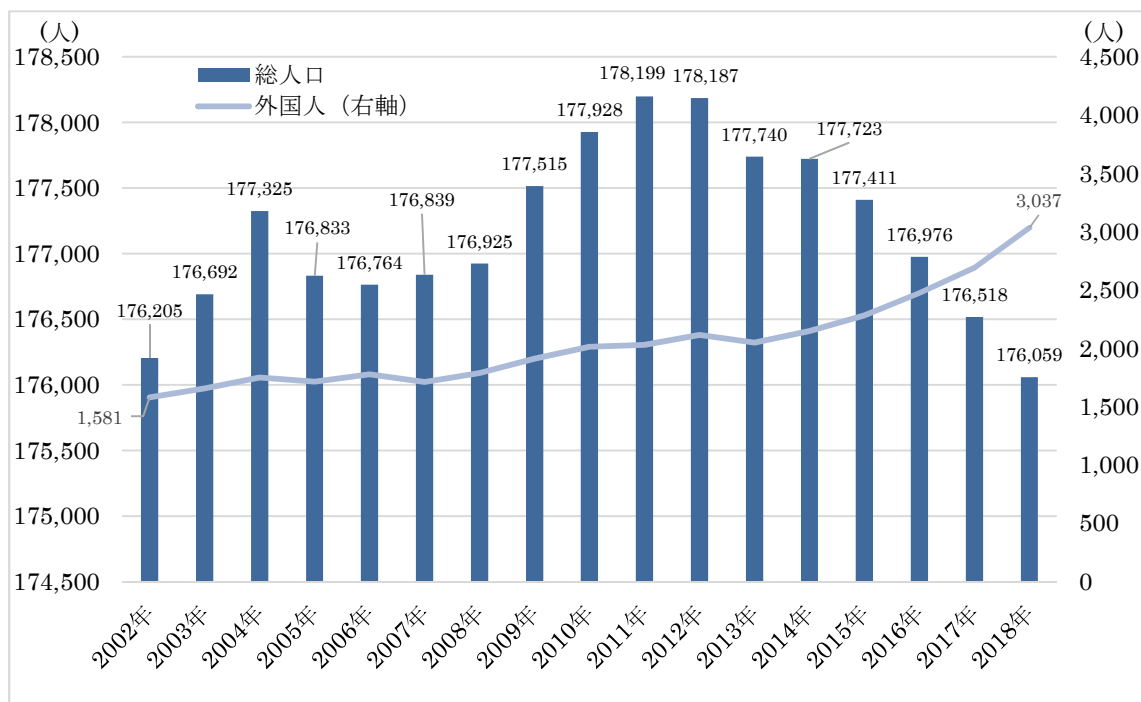
第3次計画の『～「であい」、「ふれあい」、「つきあい」から始まる地域の輪～』は、地域の支え合い、助け合い活動に広がりを見せていますが、人口減少が本格化し、あらゆる分野で地域社会の担い手が減少しており、各福祉分野においても、地域福祉の担い手の不足・確保という課題があります。

また、ボランティア活動や民生委員・児童委員活動などの既存の活動における課題への対応や、改正法などにより新たに求められる社会福祉法人などの役割にも留意する必要があります。

(1) 人口減少、少子高齢化

①総人口

平成23(2011)年の約17.8万人をピークに減少傾向となっており、平成30(2018)年現在で約17.6万人となっています。一方、外国人は増加しています。



【出典】住民基本台帳（各年3月末、外国人を含む）

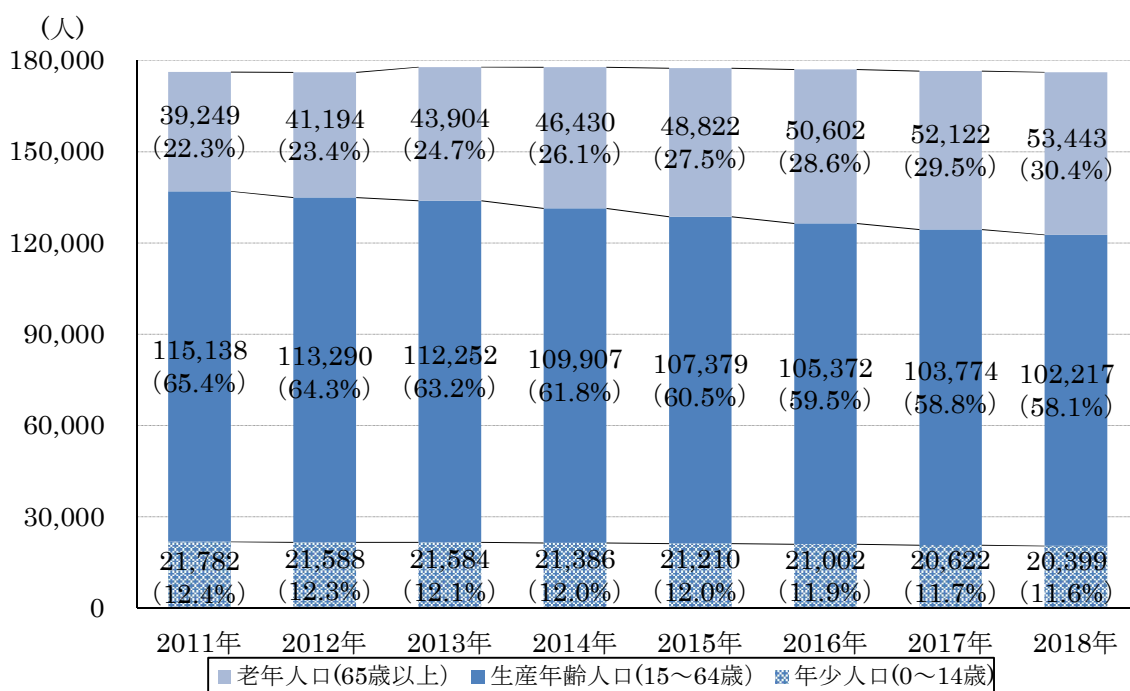
- 人口減少、少子高齢化が進む中で、どのように地域づくりを行っていくかが課題となります。
- 地域のことは地域で解決できる部分も多くあり、佐倉市には民生委員・児童委員をはじめ、ボランティアや自治会・町内会・区（以下「自

治会等」という。)、地区社会福祉協議会(以下「地区社協」という。)などの「地域資源」が数多く活動しています。

- 平成30年2月に開催した地域福祉フォーラムでは、中学生によるボランティア活動の発表がありました。また、高齢者は、若い世代と活動することで、より元気になるということがあります。担い手の確保という点からも、世代を超えて、住民がみんなで地域を作っていくことが重要となります。
- 5年後にはいわゆる団塊の世代が75歳以上になります。また、地域での支え合い・助け合いが大切になってきている中、ボランティアや各種団体の活動を広げていけるように、住民と行政が一体となって、地域づくりをしていく必要があります。

②年齢階層別人口

老年人口が増加し、年少人口及び生産年齢人口が減少しています。また、平成30(2018)年3月に、高齢化率(=老年人口÷総人口)が30%を超えています。



【出典】住民基本台帳(各年3月末。2011年、2012年は外国人を含まない)

- 高齢者が増加している中、元気な高齢者が困難な課題を持った高齢者を支えている現状があります。介護保険制度などの公的サービスの基盤整備を行ったうえで、高齢化をマイナスに捉えるのではなく、プラス思考で考える必要があります。

例えば、防犯パトロールがあります。市内で数多くの取組が進んでいますが、防犯パトロールは子どもたちの安全確保などにつながるとともに、まちのために少しでも貢献しようという意識が芽生え、地域の他の活動にも関わってみようという高齢者も出てくるなど、他の活動へ広がる場合があります。

- 高齢化の中、佐倉市高齢者クラブ連合会や公益財団法人佐倉市シルバー人材センターの役割も重要になってきています。佐倉市高齢者クラブ連合会では、高齢者クラブ活動の推進をはかり、老人福祉の増進に寄与することを目的とし、単位クラブ・支部の充実強化、単位クラブとの連絡や研究及び研修の実施、単位クラブの養成指導及び指導者の育成、機関誌の発行等を行うほか、各種行事を開催しています。

また、公益財団法人佐倉市シルバー人材センターでは、会員に対して、就業機会の提供を図り、就労による高齢者の社会参加の促進及び地域社会に貢献することを目的として設立され、会員による自主的・自立的運営を図り、協働・共助（お互いに協力し合いながら働くこと）のもとに働くことを基本としています。

（２）ボランティア活動

個人の自発的な意思に基づく自主的な活動であるボランティア活動が広がりを見せる中、ボランティア活動に対する意識が、立場や人によって変わってきている面が見られます。例えば、社会福祉施設でのボランティア活動が行われています。社会福祉施設としては、ボランティアを積極的に行ってもらいたいですが、ボランティアをする側には、個々に事情があり、ボランティアができない場面も考えられます。

また、第５次佐倉市総合計画に向けた市民意識調査結果報告書では、ボランティア活動などの地域コミュニティ活動へ参加意向の設問で、「時間的な負担が少なければ参加したい」と回答した方の割合が最も高く 33.9%となっています。

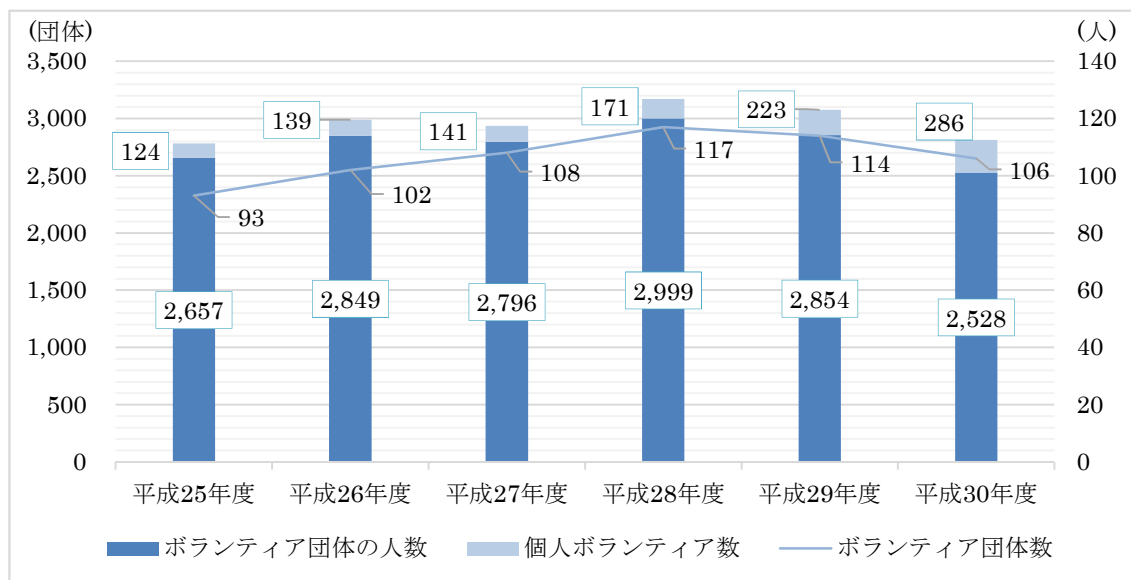
ボランティア活動の重要性が増す中、ボランティア活動に対する意識の多様化を注視する必要があります。

佐倉市には、佐倉市ボランティアセンター、西部地域福祉センター ボランティアセンター、南部地域福祉センター ボランティアセンターがあります。ボランティア活動の拠点として、地域のボランティアをサポートし、ボランティアの育成・登録・紹介などを行っていますが、ボランティアをしたい人とボランティアを必要としている人とのコーディネートなど、今後ともその役割が期待されます（第４章の基本目標４「住民参加をさらに促進し、充実します」参照）。

○ボランティア団体数・ボランティア団体の人数・個人ボランティア数の推移

※3つとも、佐倉市ボランティアセンターへの登録数。

ボランティア団体数・ボランティア団体の人数は高齢化などの理由により、減少していますが、個人ボランティア数は増加しており、地域に一定の活動の輪は広がっています。



【出典】社会福祉課作成（各年3月末。市社協のデータから）

（3）民生委員・児童委員活動

民生委員・児童委員制度は、その源といわれる済世（さいせい）顧問制度より100年以上の長い歴史をもつ制度であり、地域に根ざした福祉活動を展開し、あたたかな地域社会づくりを目指しています。

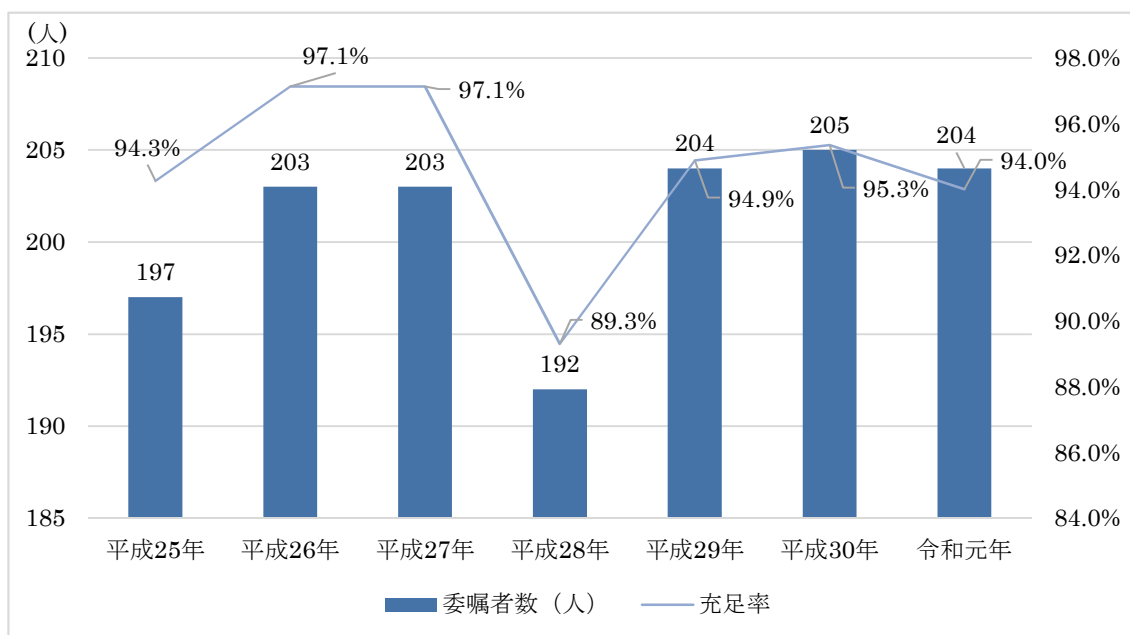
具体的には、国が社会福祉の増進に熱意のある住民を民生委員・児童委員に委嘱し、地域住民が安心して生活できるよう、身近な相談相手となり、定期的な訪問を通じた見守り役として地域の安全・安心を支えています。また、高齢者や子育て家庭の集いの場としてのサロンの運営など様々な活動を行っています。

また、近年は、民生委員・児童委員が中心となり、学習支援・子ども食堂を行っている活動事例があり（資料1：「第3次佐倉市地域福祉計画のまとめ」参照）、その取組の広がりが期待されています。

他方、民生委員・児童委員数は以下のとおりですが、民生委員・児童委員が求められる役割が多様化し、支援の困難性や活動量の増加等があることから、担い手確保の取組を行う必要があります（第4章の基本目標3「地域の社会福祉を目的とする事業の活性化を推進します」参照）。

○民生委員・児童委員数の推移

民生委員・児童委員の任期は3年で、12月1日に一斉改選が行われますが、定数が充足できていない状況が続いています。



【出典】社会福祉課作成（民生委員・児童委員推薦状況のデータから）

（各12月1日現在。定数は、平成27年までは209人、平成28年から215人、令和元年から217人）

（４）社会福祉法人などの役割

- 法が改正され、社会福祉法人には「地域における公益的な取組」が求められています。市内の社会福祉法人の中で、地域の買い物支援に対する車両や運転手などの提供、子ども食堂への支援や地域食堂の開設など、その取組が始まっています。

社会福祉法人がその役割を果たすためには、取組をコーディネートする機能が求められています。また、住民に社会福祉法人の存在が認知され、住民と社会福祉法人のつながりを深める必要もあります。この点、市社協とも協力しながら、社会福祉法人の「地域における公益的な取組」が進むような取組が求められます。

- 介護保険などのサービスを提供する事業所は、社会福祉法人、NPO法人や株式会社など様々な主体があります。改正法第5条（資料4：「計画の関連法令」参照）では、福祉事業経営者の責務が定められており、その役割は重要になってきています。

- 社会福祉施設や社会福祉法人、それぞれの横のつながりが重要になりますが、佐倉市には、「佐倉市社会福祉施設協議会」（以下「施設協」という。）や「佐倉市社会福祉法人の未来をつくる協議会」（以下「未来協」という。）があり、その事務局を市社協が担っています。また、市と社会福祉法人とは、平成 25 年 2 月 20 日に、福祉避難所の設置運営に関する協定を締結しています。

※施設協

佐倉市内に所在する福祉施設相互の理解を深め、施設に関わる諸問題を協議すると共に、その社会的使命とする施設福祉はもとより、佐倉市や市社協等の関係機関並びに地域住民との連携をもとに、地域福祉の充実及び発展に寄与することを目的とする（社会福祉法人が設置・運営する佐倉市に所在する高齢者と障がい児・者の社会福祉施設（指定管理による事業所を含む）であって、会の目的に賛同する施設を会員とする）。

※未来協

佐倉市内において社会福祉施設等を経営する社会福祉法人経営者が連絡提携して、社会福祉施設の経営主体である社会福祉法人等にかかわる基本的問題を調査し、かつその実践をはかり広く結果を関係者に供し、社会福祉の発展に寄与することを目的とする（佐倉市内において社会福祉施設等を経営する社会福祉法人の理事長もしくは、これに代わる役員を会員とする）。

「地域における公益的な取組」とは（出典：厚生労働省ホームページ）

- ◆ すべての社会福祉法人は、その高い公益性にかんがみ、「社会福祉事業及び第 26 条第 1 項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスを積極的に提供しよう努めなければならない」という責務が課されており、地域の福祉ニーズ等を踏まえつつ、法人の自主性、創意工夫による多様な地域貢献活動が行われています（社会福祉法第 24 条第 2 項）。

障害と障がい、支え合いと支えあいなど

- ◆ 本計画では、これらの用語が混在しておりますが（漢字と平仮名）、市では「障害」と「支え合い」を、市社協では「障がい」と「支えあい」を使用していることによるものです。



地域福祉活動の参加促進（災害時の助け合い）

- ◆ 民生委員など、現在、地域福祉を支えている人がいますが、その負担が大きくなってしまっている現状があります。一人ひとりができることから始める。そして、地域福祉活動に携わることで、地域福祉を支えている人の助けになる。人と活動がつながっていく。そうすることで、住民一人ひとりが地域に関わり、みんなで地域を支えていくために、ボランティア活動、コミュニティ活動、防犯パトロールや地区社協活動（支えあいサービスやサロンなど）への参加の促進が求められます。
- ◆ 昨今、多くの災害が発生していますが、「普段からの人のつながりが、災害時の助け合いに通じます」。具体的には、日常のあいさつ運動や防犯パトロールが、災害時等の助け合いにつながります。
また、「佐倉市地域防災計画」に基づき、災害時における円滑なボランティア活動等を推進するため、市と市社協の協力体制並びに、災害ボランティアセンターの開設・運営に関して、協定を締結しています。
令和元年度の大雨被害の際、市社協が災害ボランティアセンターを開設し、市と連携して、対応にあたりました。

2 第3次佐倉市地域福祉計画の取組と課題、今後の方向性

(1) 市民意識調査の結果

第3次計画では、「一人ひとりを認め合える地域」、「互いに支え合う地域」、「ふれあい・交流のある地域」の実現のために、基本施策として、①情報の発信・啓発、②担い手の確保、③地域の交流活動・福祉活動の推進の3つを個別計画等とともに進めてきました。

この3つの地域像の実現に向けては、自らの意思に基づいて地域の課題の解決に参加する住民が、地域の様々な取組を推進し、また、地域で生活する人々の違いや個性を受け入れられる意識が広まることが、重要になります。

そこで、第3次計画では、基本施策①情報の発信・啓発に関する成果指標として、市民意識調査報告書の中で、地域福祉活動に関する以下の調査を実施しました（市民意識調査報告書は、ホームページで公開しています）。

○市民意識調査概要（福祉・健康編）（※令和元年度は「福祉・健康・教育編」）

調査地域	佐倉市全域
調査対象	市内在住の18歳以上の男女
対象者数	平成29年度 1,200名・平成30年度 1,400名・令和元年度 2,000名
抽出方法	住民基本台帳における地区別・年齢層別の人口比率に基づき、男女別に無作為抽出
調査方法	郵送配布・回収
調査期間	平成29年7月24日～平成29年8月21日（平成29年度）
	平成30年7月12日～平成30年7月31日（平成30年度）
	令和元年5月29日～令和元年6月21日（令和元年度）

	配布数	有効回収数	有効回収率
平成29年度	1,200	351	29.3%
平成30年度	1,400	409	29.2%
令和元年度	2,000	602	30.1%

○設問

※令和元年度から「どちらともいえない（わからない）」の選択肢を削除。また、設問のタイトルは、令和元年度から削除。

設問 1 【住民同士の支え合い】

「地域で安心して住み続けるためには、住民同士の支え合いや助け合い等、つながりを大切にする必要があると思いますか。」【1つ選択】

設問 2 【近所からの相談等への対応】

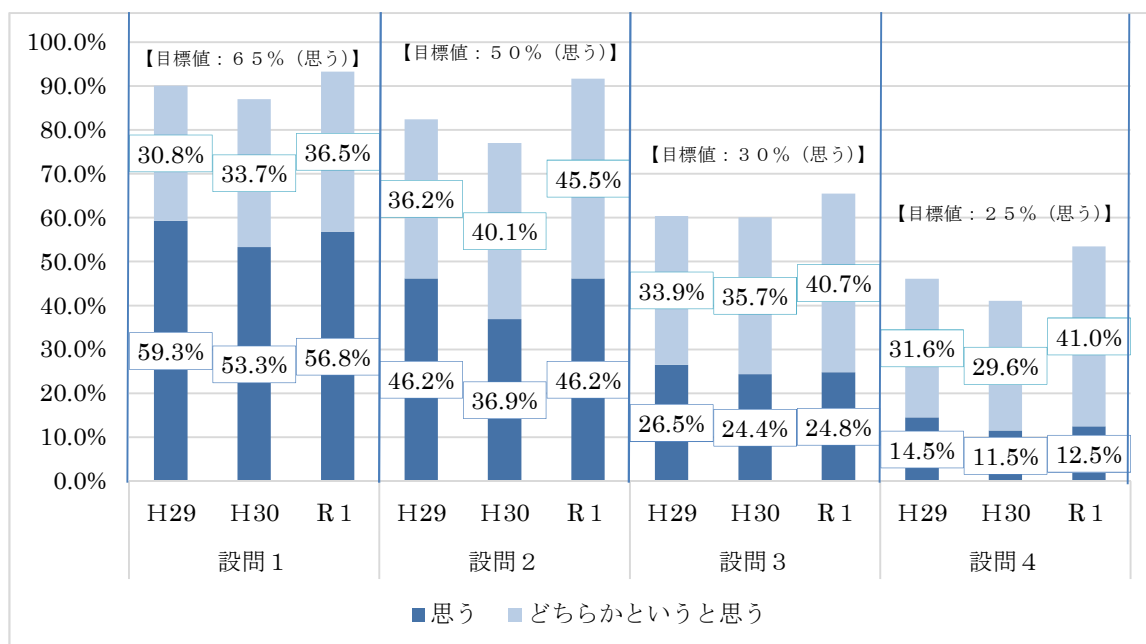
「近所から、困りごとがあるので相談に乗って欲しい、手助けして欲しいと頼まれた場合、協力すべきだと思いますか。」【1つ選択】

設問 3 【住民同士の気づかい】

「日頃の『あいさつ』や、近所の方の異変に気がついた際の声かけ等、住民同士の気づかいができていますか。」【1つ選択】

設問 4 【住民同士の交流】

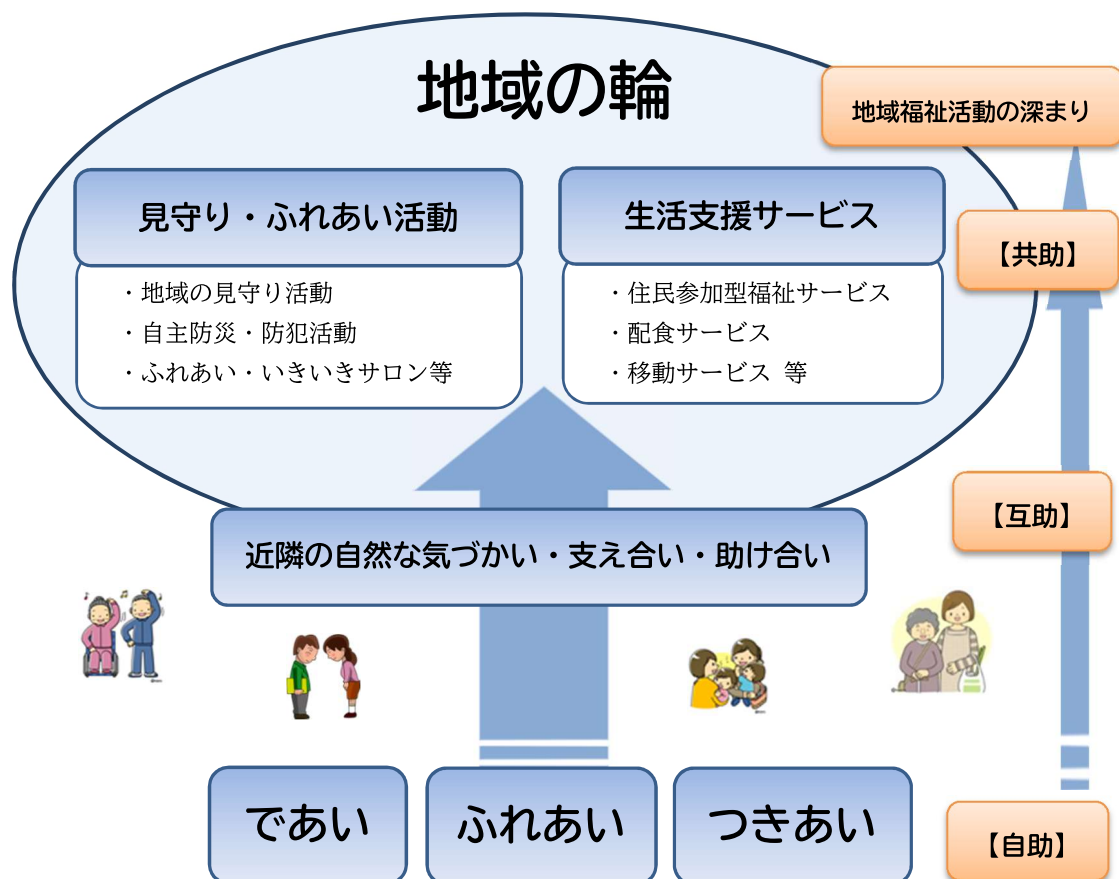
「地域行事への参加や協力等、住民同士の交流やふれあいができていますか。」【1つ選択】



目標値（成果指標）は、「思う」と回答した割合としており、現状値は各設問とも目標値に達していませんが、「思う」と「どちらかというと思う」と回答した割合を合わせると、各設問とも目標値を超えており、また、「意識」を聴いている設問1と2は8から9割を超えていることから、市民の意識の高さがうかがえます。一方で、実際の「行動」を聴いている設問3と4の回答は低くなっており、思いはあっても行動につながっていない面があります。この点、第3次計画の、地域において住民一人ひとりが「であい」、「ふれあい」、「つきあい」を大切にし、隣近所との日々のあいさつや声かけを気軽に行い、日頃からの気づかいや困ったときの支え合い、助け合い等を大切にしていく地域づくりが、引き続き、重要となります。

また、第3次計画中間報告の中にある団体アンケート調査（掲載事例の団体の方々に行ったアンケート）の結果をみると、地域福祉活動に対して、市民意識調査よりも高い割合の結果が出ているとともに、多くの方が活動に参加したことで、「自分が変わることができた」、また、「成長することができた」と思われていることから、まず、活動に携わっていただくことが、重要になります。

「であい」、「ふれあい」、「つきあい」から始まる地域の輪の形成
（第3次計画の【図3】から）



○包括的な支援体制の検討に向けて

平成 30 年度と令和元年度の市民意識調査では、包括的な支援体制の検討に向けて、以下の設問についても調査を実施しました。

設問5【相談、支援の環境等】

※令和元年度から「どちらともいえない（わからない）」の選択肢を削除（設問は具体的に記載）。

また、設問のタイトルは、令和元年度から削除。

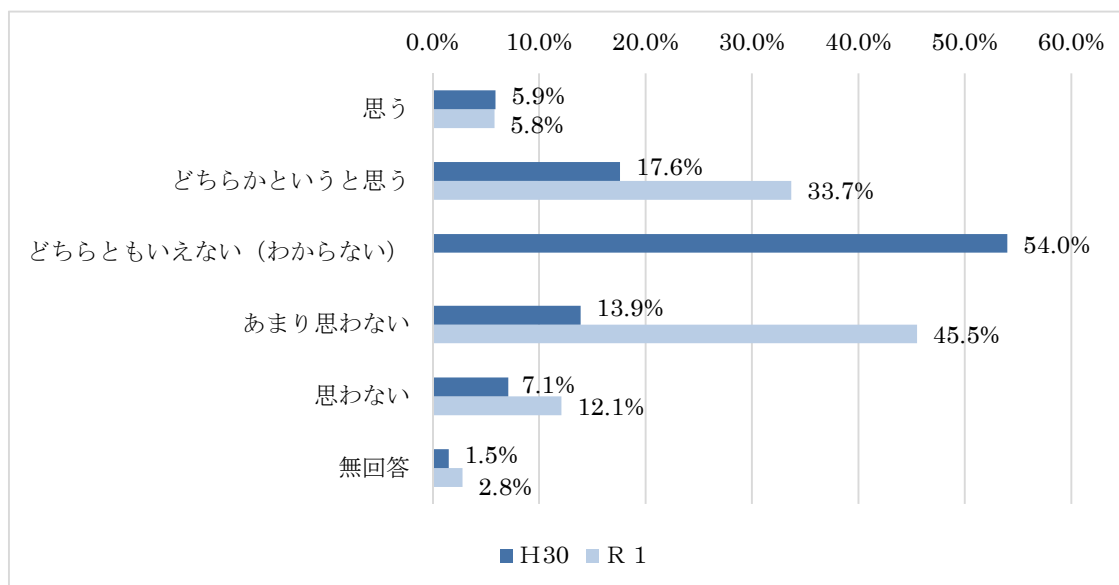
（平成 30 年度）

「困りごとがあったときに、相談できる場、支援を受けることができる体制等が市内で整備、構築されていると思いますか。」【1つ選択】

（令和元年度）

「介護、子育て、障害、病気やひきこもりなどについて、相談したいことがあったときに、相談できる場、支援を受けることができる環境等が整備されていると思いますか。」【1つ選択】

（令和元年度・平成 30 年度）



設問5の結果をみると、平成 30 年度では、「どちらともいえない（わからない）」が 54.0%と最も高い回答となりました。一方で、「どちらともいえない（わからない）」の選択肢を削除した、令和元年度は、「思う」「どちらかというと思う」を合わせた割合が 39.5%、「あまり思わない」「思わない」を合わせた割合が 57.6%となっています。

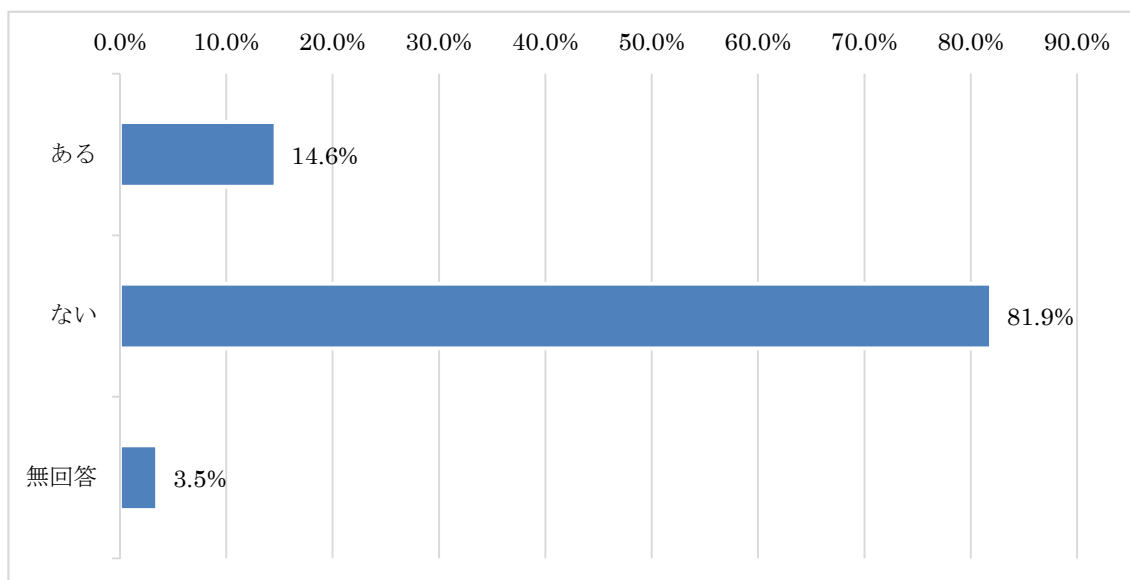
設問6

(令和元年度)

「前問に関連して、現在、相談をする、支援を受ける状況にありますか。」【1つ選択】

(※) 主な相談機関の例：地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、子育て世代包括支援センターや生活困窮者自立支援相談窓口など

(令和元年度)



設問6の結果をみると、現在、相談、支援を受ける状況に「ある」という回答は14.6%、「ない」という回答は81.9%となっています。

佐倉市には、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、子育て世代包括支援センターや生活困窮者自立相談支援窓口など、すでに分野ごとの相談機関があります。これらの相談機関の情報発信を充実させるとともに、各相談機関の連携を踏まえつつ、必要な個人情報を共有するための課題（個人情報保護法制等）を含め、包括的な支援体制の在り方を検討していく必要があります。



(2) 個別計画等における取組などから

基本施策②担い手の確保及び基本施策③地域の交流活動・福祉活動の推進については、個別計画等において取組を進めてきましたが、地域福祉の担い手の確保など、引き続き、取り組む必要があります。

その他、基本施策①情報の発信・啓発についても、個別計画等とともに、施策を進めました。

○個別計画等における取組

個別計画等では、佐倉市の「地域の支え合い助け合いリスト」、障害に関する啓発・理解講座の実施、市の広報紙「こうほう佐倉」（各種特集号の発行など）、インターネットを活用した情報発信の充実や社会全体で子育てをしていく意識の啓発（「佐倉市 子育て支援ガイドブック」の配布）などを行っていますが、より積極的な広報活動が必要となります。

○地域福祉活動事例調査

第3次計画に掲載した事例に加えて、市内の活動事例調査を実施する中で、計画の周知、普及を行いました。また、推進委員会の委員が同行するかたちで事例調査を行い、推進委員会で議論することで、地域福祉についての議論を深めました（資料1：「第3次佐倉市地域福祉計画のまとめ」・資料2：「第3次計画中間報告」（平成30年3月）（抜粋）参照）。

また、ホームページ及び市の広報紙「こうほう佐倉」において、活動事例の紹介を行いました。しかし、この点については、広報媒体、また、広報効果という観点から、紹介をした効果がどの程度あるのかという点について、推進委員会で意見をいただいています。

○団体活動の運営（事例調査結果から）

情報の発信・啓発については、今まで地域福祉活動に携わったことがない方に、携わるきっかけにしようという面とともに、現在、活動に携わっている方や団体に、その活動を充実・継続させていくという面も重要になります。

例えば、第3次計画及び第3次計画中間報告に掲載した活動事例について、「その後」の活動の輪の広がりを調査しましたが、その中で、「支える側」の高齢化、後継者不足という問題がありました（資料1：「第3次佐倉市地域福祉計画のまとめ」・資料2：「第3次計画中間報告」（平成30年3月）（抜粋）参照）。

この点、ある団体では、役員を毎年ローテーションにすることで、ベテランの人から新しい人にうまく活動がつながっています。このような事例

の情報発信をするなど、活動の継続性という点で、団体活動の運営支援も重要になります。

○住民参加の促進

また、推進委員会から、第3次計画に関する事例紹介は、やってみようと思ってもらえる内容だったが、その先、やってみたいと思ったときに、具体的にどうしたらいいかまでの記載がないという意見がありました。

今後、活動方法の情報発信などを検討することが求められます。例えば、子ども食堂（地域食堂）の情報発信をするのであれば、1つではなく、市内各地区の情報発信もする方法があります。

3 住民、地域と行政の役割（自助、互助・共助、公助）

地域福祉の推進は、行政だけでも、住民だけでも、地域だけでも、また、社会福祉協議会や各法人・団体だけでも、できるものではありません。

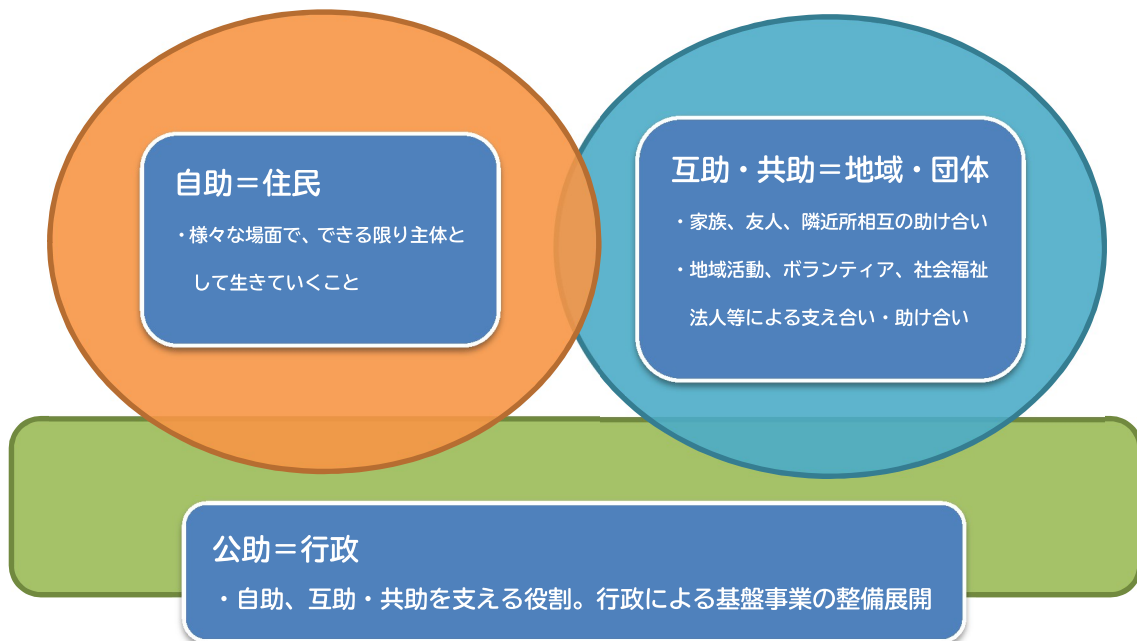
それぞれの役割を整理したうえで、それぞれが十分な力を発揮できるようにするとともに、連携を進め、一体となって地域づくりを行うことが重要です。

また、誰もが声を上げられるような環境づくり、誰一人として取り残さない社会づくりが求められます。必要なときに支援を求めることができるよう、近所でも、支援関係機関でも、日頃から関わる人や場所を持つことも大切ですが、何かあったときに困っている人の声を受け止めることができる環境づくりが重要です。例えば、1人暮らしの高齢者などの見守り活動があります。

さらに、複合的な課題を抱えている世帯もあります。この場合、1つの機関では課題が解決しないことが想定されます。このような場合でも、課題が漏れることのないように、支援関係機関の連携を強めて、課題を発見、吸い上げることが求められます。そのためにも、何が課題になっているかを把握・整理することが重要です。

「自助、互助・共助、公助」については、それぞれが機能することで、地域福祉が推進するといえます。「自助」は、自らの健康は自ら維持するなど、様々な場面で、できる限り主体として生きていく。「公助」は、行政による基盤整備を行うなど、「自助」と「公助」が機能したうえで、「互助・共助」が中心的な役割を果たし、住民、地域と行政が一体となることで、地域共生社会の実現に資するといえます。

【図】 自助、互助・共助、公助のイメージ



自助、互助、共助、公助とは？

- ◆ 推進委員会が平成 26 年 2 月に市長に提出した「第 3 次佐倉市地域福祉計画に向けた提言」（平成 26 年 1 月）では、以下のように定義しています。

「自助」：生活面では自らが主体となり、自ら働き、又は自らの年金収入等により自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持するなど、様々な場面で、できる限り主体として生きていくこと。

「互助」：当事者の周囲にいる近しい人が、自身の発意により手をさしのべることで家族や友人、近隣者が自発的に関わる助け合いのこと。

「共助」：地域や市民レベルでの支え合いや、昔からの助け合いのこと。最近では、ボランティア、NPO 法人などによるインフォーマルサポートも該当する。

「公助」：市民の基礎的な生活を支える社会保障制度。生活保護や年金・保険制度など。

※ 地域包括ケアシステムでは、介護保険に代表される社会保険制度及びサービスは、「共助」とされています。