

## 第5章 重点事業

地域福祉の推進には、基本理念で示したとおり、地域住民や地域の多様な主体が連携しながら取り組むことが重要です。第2章で整理した「地域福祉を推進するために必要な取組」を踏まえ、4つの基本目標と8つの施策のほかに、各基本目標・施策に横断的に関わる取組を「重点事業」として位置づけました。

#### 《重点事業1》

##### 包括的支援体制の整備

複数の分野が複合した課題、制度の狭間に位置する課題に対して、社会的な孤立の予防にも対応しながら、様々な主体が連携して取り組む支援体制の整備を図ります。

#### 《重点事業2》

##### 災害に備えた支え合いの地域づくり

自力での避難などが困難でも、災害時には地域などの支援で無事に避難し、安心して避難生活を送れるような避難支援体制の構築など、災害に備えた支え合いの地域づくりを推進します。

## 1 包括的支援体制の整備

---

### (1) 現状と課題

---

#### ア 背景

少子高齢・人口減少社会という課題に対して、国においては、「ニッポン一億総活躍プラン」を閣議決定（平成28年）するなど、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、誰もが役割を持ち、活躍できる、地域共生社会の実現が求められています。

厚生労働省では、そのための取組の1つとして、必要な支援を包括的に提供する体制の整備を掲げ、平成29年の社会福祉法改正（平成30年4月1日施行）で、包括的な支援体制の整備を市町村の努力義務として規定し、地域共生社会実現に向けては、社会的孤立など現実に生じうる課題を直視しつつ取り組むものとされています。

さらに、令和2年の改正（令和3年4月1日施行）では、地域福祉の推進に当たっては、地域住民等が相互に人格と個性を尊重し合いながら参加し、共生する地域社会の実現を目指すことに留意することと規定され、また、国および地方公共団体が実施主体となって、包括的な支援体制の整備を進めること、その際には、福祉の領域に留まらず、保健医療、労働、教育、住まい、地方創生、まちづくりなど、地域の幅の広い関係者との連携を十分意識することなど、市町村の責務を具体化しています。

これらによって、地域福祉を推進する上での公的責任を明確にし、地域の実情に応じた施策等の実施を通して、地域の力と公的な支援体制があいまって、地域生活課題を解決していくための体制整備を行っていくこととされ、そのための具体的方策として重層的支援体制整備事業（※）をあげています。

この事業の目的は、制度の狭間や複雑化・複合的なケース（8050世帯、介護と育児のダブルケアやヤングケアラーなど）に対応するために、アウトリーチによる課題発見、世帯全体の課題分析、多岐に渡る支援の調整を行いながら伴走的な支援を行っていくものです。

#### ※ 重層的支援体制整備事業

市町村において、既存の相談支援等の取組を生かしつつ、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的支援体制を構築するため、①相談支援、②参加支援、③地域づくりに向けた支援、④アウトリーチ等を通じた継続的支援、⑤多

機関協働、⑥支援プランの作成を一体的に実施する事業のことです。

## イ これまでの取組

過去に実施したものも含めて秋田市地域福祉市民意識調査では、地域ぐるみで進めていけばよいと思う取組、行政とともに地域社会が積極的に関わっていくことで状況が改善できることとして、それぞれ「高齢者の支援（見守り・安否確認など）」、「ひとり暮らし高齢者等の見守りによる孤立死の防止」が最も多い回答となっていました。

そのため、本市では、第2次および第3次地域福祉計画における重点事業として、秋田市社会福祉協議会が行う見守りネットワーク事業を基盤とする地域の高齢者等の孤立予防に取り組みました。

第4次地域福祉計画では、8050問題などの状況把握に務めるとともに、「包括的支援体制の整備に関する取組指針」を策定し、福祉に関する市の相談機関を集約して市ホームページなどで公開しました。これらに関係機関と共有しながら、既存の支援体制を有効活用し、各相談支援機関との連携を図りました。

さらに、犯罪をした者等が円滑に社会の一員として復帰することができるようにするために「再犯防止推進計画」を、認知症や知的・精神障がい等で判断能力が不十分な方が権利や財産を侵害されずに安心して暮らせるように「成年後見制度利用促進基本計画」を策定しました。

## ウ 課題

新型コロナウイルス感染症のまん延や令和5年豪雨災害においては、複合的な課題や制度の狭間にある世帯が、支援制度を利用できずに取り残されるなどの問題が顕在化しております。災害時や緊急時に備えて、日頃からそうした世帯を把握し、高齢者、障がい者、子育て世帯、生活困窮者などの分野横断的に関わる体制整備が必要です。

こうした中、令和5年豪雨災害では、被災者の復興支援のため、秋田市社会福祉協議会に「地域支え合いセンター」を設置し、被災者一人ひとりの生活再建に向けた取組を続けています。センターの事業内容は、アウトリーチによる相談支援や多機関協働など、重層的支援体制整備事業と類似性・親和性が高いことから、取組内容を検証した上で重層的支援体制整備事業への移行についても併せて検討していくことが必要です。

(2) 取組の方向

目標：地域住民が地域の課題や特性について考え、主体的に地域福祉に関わることを促しながら、複合化・複雑化した課題や制度の狭間に位置する課題を抱える人への必要なサービスや支援の適切な提供ができるような包括的な支援体制の整備を図る。

地域福祉の取組に関わっている人

【現状】 2022年度（令和4年度） 5.1%

【指標】 2028年度 7.3%

平成29年改正の社会福祉法第106条の3第1項は、次の事業等を通じて、包括的な支援体制を整備することを市町村の努力義務としています。

ア 「住民に身近な圏域」において、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ることができる環境の整備

イ 「住民に身近な圏域」において、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備

ウ 多機関の協働による市町村における包括的な相談支援体制の構築

さらに、令和2年の社会福祉法改正に基づき、こうした事業を支援機関、関係者、地域住民等の地域全体で進めていくための事業として、市町村の任意事業である「重層的支援体制整備事業」が創設されました（第106条の4第2項）。これは、市町村連携体制による次のような支援により、属性を問わない相談支援、多様な社会参加に向けた支援、地域づくりに向けた支援を一体的に実施するものです。

- 1 「相談支援」属性や世代を問わない相談の受け止め、多機関による協働をコーディネートするなど、包括的な相談支援の実施
- 2 「参加支援」既存の取組の活用や狭間のニーズに対応して様々な形で社会参加できるように支援（例：生活困窮者の就労支援に、経済的に困窮していない引きこもり者を引き受けるなど）
- 3 「地域づくりに向けた支援」世代・属性を超えて交流できる居場所の確保や交流参加・学びの機会のコーディネートなど住民同士の顔の見える関係性の育成支援

現状、本市では地域包括ケアシステムの構築、生活困窮者への支援、再犯防止のための更生支援などの個別の事業や取組を継続・充実させながら、「包括的支援体制の整備に関する取組指針」に基づき支援を実施しています。

本市で、令和5年7月豪雨の被災者支援において地域支え合いセンターを設置し、アウトリーチを元に被災者の状況把握と相談支援、地域サロン（お茶っこ会）による被災地住民同士の交流促進、複合的な課題を抱えた世帯への支援を関係機関と連携して実施して、一定の効果をあげたことを考えると、改めて日常的な包括支援体制の整備の方策として「重層的支援体制整備事業」の実施検討を行っていく必要があります。

そのため、令和7年度には、庁内関係各課や関係機関における包括的支援体制の状況把握、重層的支援体制整備事業を実施するかどうかの必要性の検証、実施する場合の実施方法（専門課所室の設置、地域支え合いセンターからの移行）などについて検討を進めます。

検討結果を踏まえて、包括的支援体制を強化していきます。

### 《事業計画》（公の役割）

2025年度	関係機関との実態把握、関係機関の連携手法の検討 重層的支援体制整備事業への移行協議
2026年度 （ 2028年度	重層的支援体制整備事業の開始など包括的支援体制の強化 関係機関との連携手法の順次実施

《公・共・私の役割》

<p>行政の役割（公助）</p>	<p>関係機関の連携手法の検討 重層的支援体制整備事業への移行協議 検討を経た連携手法の順次実施</p>
<p>地域団体・民間事業者等 関係機関の役割（共助）</p>	<p>包括的な支援体制への参加 行政、地域住民との連携による生活課題の把握 各種サービスの提供</p>
<p>市民の役割（自助）</p>	<p>地域の生活課題の把握 関係機関等との協力・連携</p>

## 2 災害に備えた支え合いの地域づくり

---

### (1) 現状と課題

---

#### ア 背景

内閣府では、東日本大震災の教訓を踏まえ、平成25年に災害対策基本法を改正し、避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある避難支援ができるように、以下の項目を定めました。

- ①避難行動要支援者名簿（避難支援対象者名簿 ※1）の作成を市町村に義務づけ、そのために必要な個人情報を利用できること
- ②要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員・児童委員などの避難支援等関係者に情報提供すること
- ③災害発生時などには、本人の同意の有無にかかわらず避難支援等関係者などに情報提供できること
- ④名簿提供者に守秘義務を課し、市町村が名簿漏洩防止の措置をとること

併せて、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成25年8月策定・令和3年5月改訂）を公表し、具体的な取組方法等を市町村に示しました。

また、避難所や在宅の被災者の状況を踏まえ、避難所における生活環境の整備や避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮を定め、併せて、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を示し、地域の特性や実情を踏まえた、災害時の避難所における良好な生活環境の確保について、市町村の対応を求めています。

その後、令和3年5月に災害対策基本法が改正され、個別避難支援プランの作成が市町村の努力義務となり、改訂された「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」において、危険区域に居住するなど特に優先度の高い要援護者などについて優先的に計画することとされました。

また、災害時に指定避難所での避難生活が困難な方のため、福祉施設等のスペースを借りて開設する福祉避難所に関連する改正も行われました。近年の災害で、高齢者や障がい者が多数犠牲となり、①福祉避難所の確保が進まない、②障がい者等が日常利用している施設への直接避難の要望、③感染症や熱中症対策等の保健・医療的な対応が課題として指摘されていることから、「指定福祉避難所」を指定し、事前に特定した受入対象者について、災害時に指定福祉避難所への直接避難が可能になりました。

### イ これまでの取組

市のこれまでの取組に目を向けると、市民意識調査で地域社会や福祉施設に期待する機能では、災害時の避難に関する回答が過去に実施したものも含めて多い状況です。

これを踏まえ、第2次地域福祉計画から「災害時の要援護者の避難支援」を重点事業に位置づけ、平成22年3月には災害時要援護者の安全確保を具体化し、地域における避難支援体制づくりを進める際の指針となる「秋田市災害時要援護者の避難支援プラン」を策定しました。

また、東日本大震災における被災地の状況を踏まえ、平成24年3月に「秋田市災害対策基本条例」を制定しました。これまで避難支援対象者名簿の地域提供は本人同意が前提であり、不同意のかたが支援対象外となる恐れがあった課題に対応するため、本人同意の有無にかかわらず、身体的な状況から災害時必ず支援が必要なかたの情報（要援護者把握用リスト ※2）をあらかじめ地域に提供できるようにしました。

これら法や条例等の動向を踏まえ、平成24年7月には、個別避難支援プランの作成の指針となる「地域での避難支援体制づくりの手引き」を策定するとともに、平成27年3月には、「秋田市災害時要援護者の避難支援プラン」を改訂しています。

平成28年4月には、市民協働・都市内地域分権を推進することを目的に、災害時要援護者の避難支援に関する業務を市民サービスセンターへ移管しました。

また、災害対策基本法の改正を受け、令和4年度には障がい者施設について直接避難可能な指定福祉避難所に指定し、令和5年度からは優先的に個別避難支援プラン作成が必要な要援護者（危険区域に居住する高齢のみ世帯など）について、秋田市社会福祉協議会に委託してプラン作成に取り組んでおります。

さらに、令和5年7月豪雨災害および9月大雨災害は、本市各地域に甚大な被害をもたらし、被災者一人ひとりの生活再建を支援するため、「災害ケースマネジメント」の考え方にに基づき、「地域支え合いセンター」を秋田市社会福祉協議会に設置し、市関係部局からなる復興支援チームと連携しながら、被災者一人ひとりへの伴走的な支援が行われました。

以上のように、本市では時代の要求に応じて、地域における災害時要援護者の実態把握と災害時における情報の伝達、避難誘導などの避難支援体制づくりや避難生活の支援に取り組んできました。

## ウ 課題

災害時に配慮が必要な方（災害時要援護者）や避難行動要支援者の支援については、自主避難が困難な高齢者や障がい者などのうち希望者を避難支援対象者名簿に登録し、地域の町内会長、自主防災組織隊長、民生委員などの支援者に名簿を提供しています。

同名簿については、高齢者や障がい者など避難に支援を要するかたを対象に登録を広く呼びかけており、令和5年度末の要援護者数27,468人のうち12,333人（44.9%）が登録されています。

また、実効性ある支援とするため、名簿を活用した個別避難支援プラン（個別避難計画）の作成を地域に働きかけています。このプランは、自主避難が困難な高齢者や障がい者などを対象に一人ひとりの避難計画を作成するもので、国からも災害弱者支援に有効な取組とされています。避難支援対象者と支援者が話し合いを重ね作成されるもので、支援者の選考などで時間を要する作業となっています。

本市でも、避難支援対象者と支援者が共助の精神に基づき、地域の実情に応じて作成に取り組んでおり、避難支援対象者を対象にプラン作成指標を設定し、令和6年9月末時点で1,560件まで整備が進んでいます。

一方で、取組が進んでいない地域もあることが課題となっています。

その要因としては、①河川氾濫による浸水被害を克服してきた地域や、津波や土砂崩れが少ない地域、地域社会のつながりが強く個別避難支援プランに準ずるネットワークが確立している地域などで、プラン作成の必要性に迫られていない、②作成を進めるに当たって支援者の確保が難しい、③要援護者自身が、自分の個人情報の提供に抵抗があって理解を得られない、などが考えられます。

令和5年7月豪雨災害および9月大雨災害において、福祉避難所の開設に至りませんでした。福祉避難所は、事前の協定・指定に基づき、福祉施設等のスペースを借用して避難所とするものですが、開設の際の人員や移動手段の確保が困難だったのが大きな理由です。今後は、関係機関などと連携し、人材確保を図ることなどが課題となっております。また、直接避難が可能な指定福祉避難所となっている施設（障がい者施設等）について、開設に向けたフローなどについても整理する必要があります。

## 第5章 重点事業

### ※1 避難支援対象者名簿

高齢者や障がい者等、災害時に何らかの支援が必要なかたに避難情報の伝達や避難誘導、安否確認等を行うため、氏名や住所等をまとめた法定の名簿のことです。

### ※2 要援護者把握用リスト

災害時、身体的に支援が欠かせないと思われる高齢者や障がい者について、避難誘導、安否確認等を行うため、氏名や住所等をまとめた法定のリスト（名簿）です。

避難支援対象者名簿、要援護者把握用リストについては、資料編169、170ページ、個別避難支援プランは資料編171、172ページにも掲載しています。

## (2) 取組の方向

**目標：災害時要援護者（自力での避難が困難な人）の避難支援体制の構築を図る。**

### 個別避難支援プランの作成

【現状】2023年度（令和5年度） 1, 543件

【指標】2028年度 2, 150件

各地域の会合の機会に市職員が出向き、個別避難支援プランの作成方法や効果などについて、より丁寧に説明し、理解が一層進むよう各市民サービスセンターと連携して、今後も息の長い支援を続けます。また、優先的にプラン作成が必要な要援護者については市が直接作成に取り組むほか、同意を得られない方には、秋田市社会福祉協議会が地区社会福祉協議会や地区民生児童委員協議会、町内会と協力して実施している安心キット事業との連携を図る、障がい者や医療的なケアが必要な要援護者については医療福祉関係者や保護者が協力してプランを作成するなど、対象者に合わせた柔軟な作成手法に取り組んでいきます。

さらに、災害発生後の避難生活の支援として、福祉避難所について、改めてあり方や人的支援などの課題を整理して、実効的な避難所となるよう取り組みを進めます。

これらの取組のほか、プラン周知の広報活動に取り組むなど、災害に備えた支え合いの避難支援体制づくりを幅広く推進します。

## 《事業計画》（公の役割）

2025年度	災害時要援護者の避難支援プランの改訂
2026年度 ） 2027年度	各地域で説明会を開催 地域でのプラン作成者や支援者に聞き取り 地域での避難支援体制づくりの実態把握や好事例収集 福祉避難所の課題の整理と実施体制の整備
2027年度 ） 2028年度	「地域での避難支援体制づくりの手引き」の見直し（随時） プラン周知の広報活動の実施 地域での個別避難支援プラン作成支援

## 《公・共・私の役割》

行政の役割（公助）	「地域での避難支援体制づくりの手引き」の見直し 各地域で説明会の開催、プラン周知の広報活動の実施 地域での個別避難支援プラン作成支援 福祉避難所の課題の整理と人材確保
地域の役割（共助）	地域における避難支援体制の構築 要援護者の状況把握と支援者の確保
市民の役割（自助）	ふだんからの災害の備え 避難訓練への参加 個別避難支援プラン作成