

第2章 計画にかかる現状と課題

1 本市の現状について

(1) 本市の概要

本市は九州の中央、熊本県の西北部に位置しており、古くから九州各地を結ぶ交通の結節点として栄え、戦前は国の出先機関が集積するなど、九州の中核をなす拠点都市として発展してきました。

地勢は、金峰山を主峰とする複式火山帯と、これに連なる立田山等の台地からなり、東部は阿蘇外輪火山群によってできた丘陵地帯、南部は白川の三角州で形成された低平野からなっています。

市制が施行された明治22年(1889年)当時、42,725人であった人口は、その後、数次にわたる合併に伴う市域の拡大や都市化の進展により増加し、昭和52年(1977年)には50万人を超え、平成24年(2012年)には、九州で3番目の政令指定都市へ移行し、中央区・東区・西区・南区・北区の5つの区を設置しました。

設置後は、区役所を行政サービス提供の拠点として位置づけ、5区それぞれの地域特性を活かし、住民ニーズに応じた地域密着の特色あるまちづくりに取り組んでいます。



(2) 本市の地域福祉を取り巻く現状について

① 超高齢社会の進展

本市は、平成 20 年(2008 年)10 月 6 日の下益城郡富合町、平成 22 年(2010 年)3 月 23 日の下益城郡城南町及び鹿本郡植木町の合併により、人口が 70 万人、世帯数が 30 万世帯を超えました。その後、世帯数は微増傾向に、人口数は横ばい状態にありますが、一世帯あたりの世帯人員は、平成 29 年度(2017 年度)は 2.31 人となり、年々減少傾向にあります(図表 1)。

また出生数は、近年、概ね 6,000 人台で推移しており、平成 29 年(2017 年)の合計特殊出生率は 1.53 で全国値よりも高く推移しているものの(図表 2)、近い将来、人口は減少に転じると予測されています。

人口は 20 年後の令和 22 年(2040 年)には約 70.8 万人となる見込みであり(図表 3)、高齢化の進展とも相まって従来の「担い手」であった現役世代が今後、ますます減少すると推計されます。

【 図表 1 熊本市の人口・世帯数の推移 】

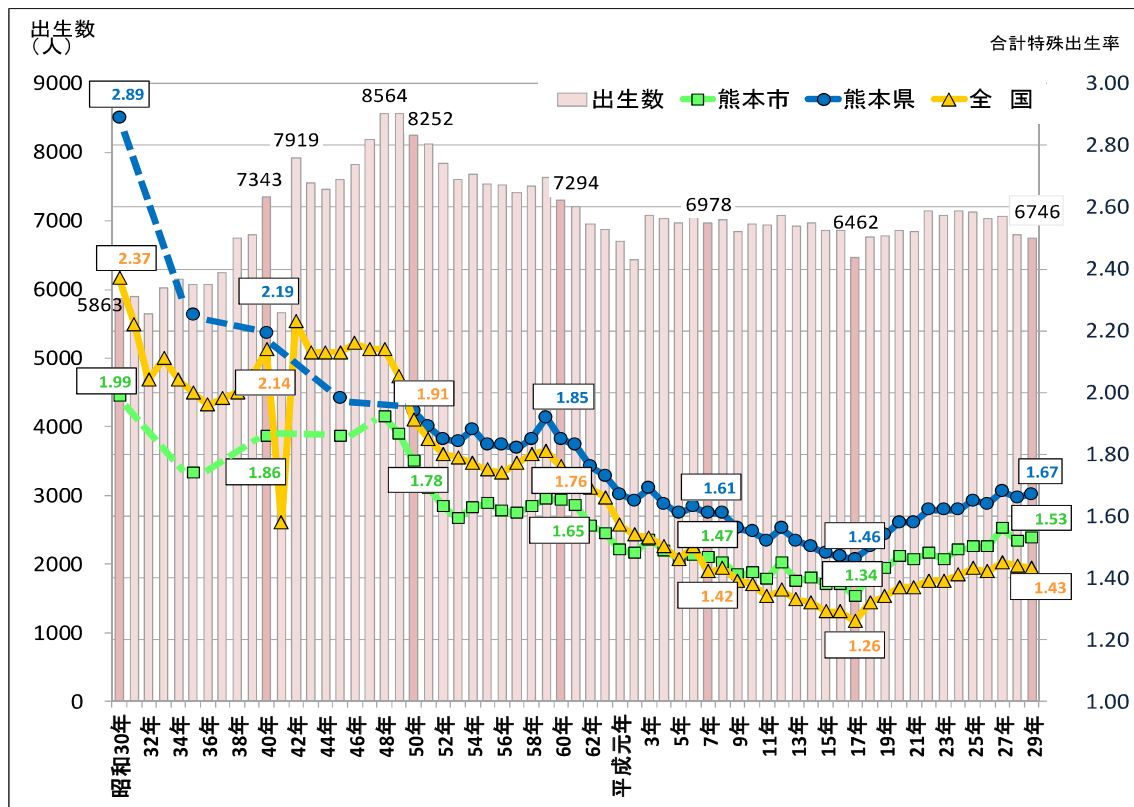
熊本市の人口の推移		各年10月1日現在					
	世帯数	人口			平均 世帯人員	老年人口 ¹⁾ 割合(%)	備考
		総数	男	女			
平成 2	211,207	579,306	275,424	303,882	2.74	11.4	
7	246,700	650,341	310,118	340,223	2.64	13.8	4町合併
22	302,413	734,474	344,291	390,183	2.43	21.0	3町合併
23	305,929	736,010	345,013	390,997	2.41	21.2	熊本県推計人口
24	308,985	737,689	345,601	392,088	2.39	21.9	熊本県推計人口
25	312,527	739,541	346,700	392,841	2.37	22.6	熊本県推計人口
26	315,318	740,204	347,020	393,184	2.35	23.5	熊本県推計人口
27	315,456	740,822	348,470	392,352	2.35	24.2	
28	317,466	739,606	348,152	391,454	2.33	24.8	熊本県推計人口
29	320,730	739,858	348,820	391,038	2.31	25.3	熊本県推計人口

注: 1) 老年人口: 65歳以上人口(国勢調査年の割合は年齢不詳分を除いて算出)

備考欄に注釈のない年については国勢調査結果による。

「熊本市の保健福祉」を加工して作成

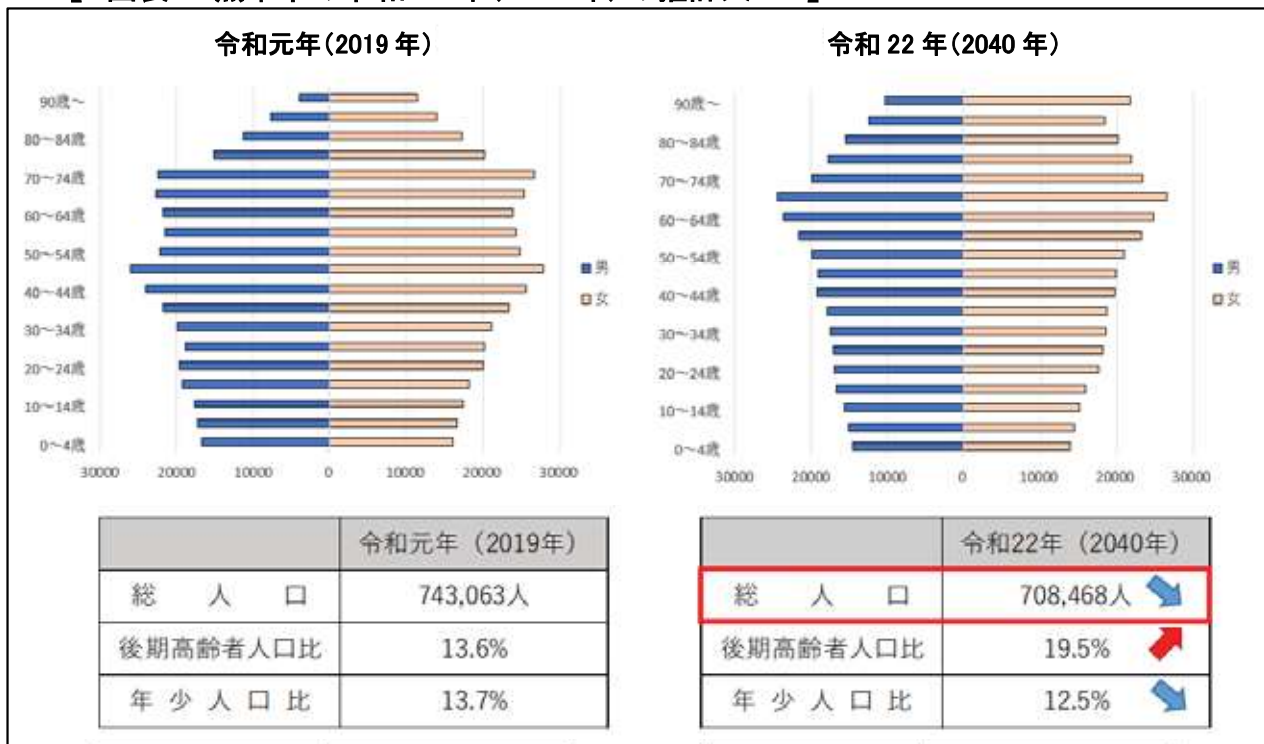
【 図表2 熊本市の出生数と合計特殊出生率の推移 】



「熊本市の保健福祉」を加工して作成

※平成 21 年(2009 年)以前の本市の出生数及び合計特殊出生率は旧熊本市域データ。

【 図表3 熊本市の令和 22 年(2040 年)の推計人口 】



国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』(平成 30 年(2018 年)推計)を加工して作成

② 支援が必要となる方の増加

○ 要介護(要支援)認定者数

介護保険制度が始まった当初の平成 12 年(2000 年)4 月末における要介護(要支援)認定者数は 13,069 人でしたが、平成 31 年(2019 年)3 月末には 41,883 人となり、この間、約 3.2 倍に増加しています。

また今後については、高齢者数の増加に伴い要介護(要支援)認定者数も増加し、令和 7 年(2025 年)には、5 万人を超える見込みとなっています(図表4)。

○ 認知症高齢者

認知機能の低下がみられる高齢者は増加傾向にあり、平成 30 年(2018 年)時点で、高齢者全体の約 12.2%を占めています(図表5)。

また、平成 24 年(2012 年)と比較し、令和 7 年(2025 年)には、認知症高齢者数がさらに 1.5 倍程度に増加すると見込まれています。

○ 障害者手帳の所持者数

障害者手帳を所持している人の数は、近年、身体障害者手帳については横ばい状態で推移していますが、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳はともに増加しており、(図表6)、障がい児・者数については平成 26 年度(2014 年度)と比較して約 1,000 人、精神障がい児・者数については平成 26 年度(2014 年度)と比較して約 1,500 人増加しています(図表7)。

○ 子育て世帯

本市における「夫婦と子から成る世帯」の割合は減少する一方で、「単独世帯」の割合とともに「ひとり親と子から成る世帯」の割合も増加しています(図表8)。

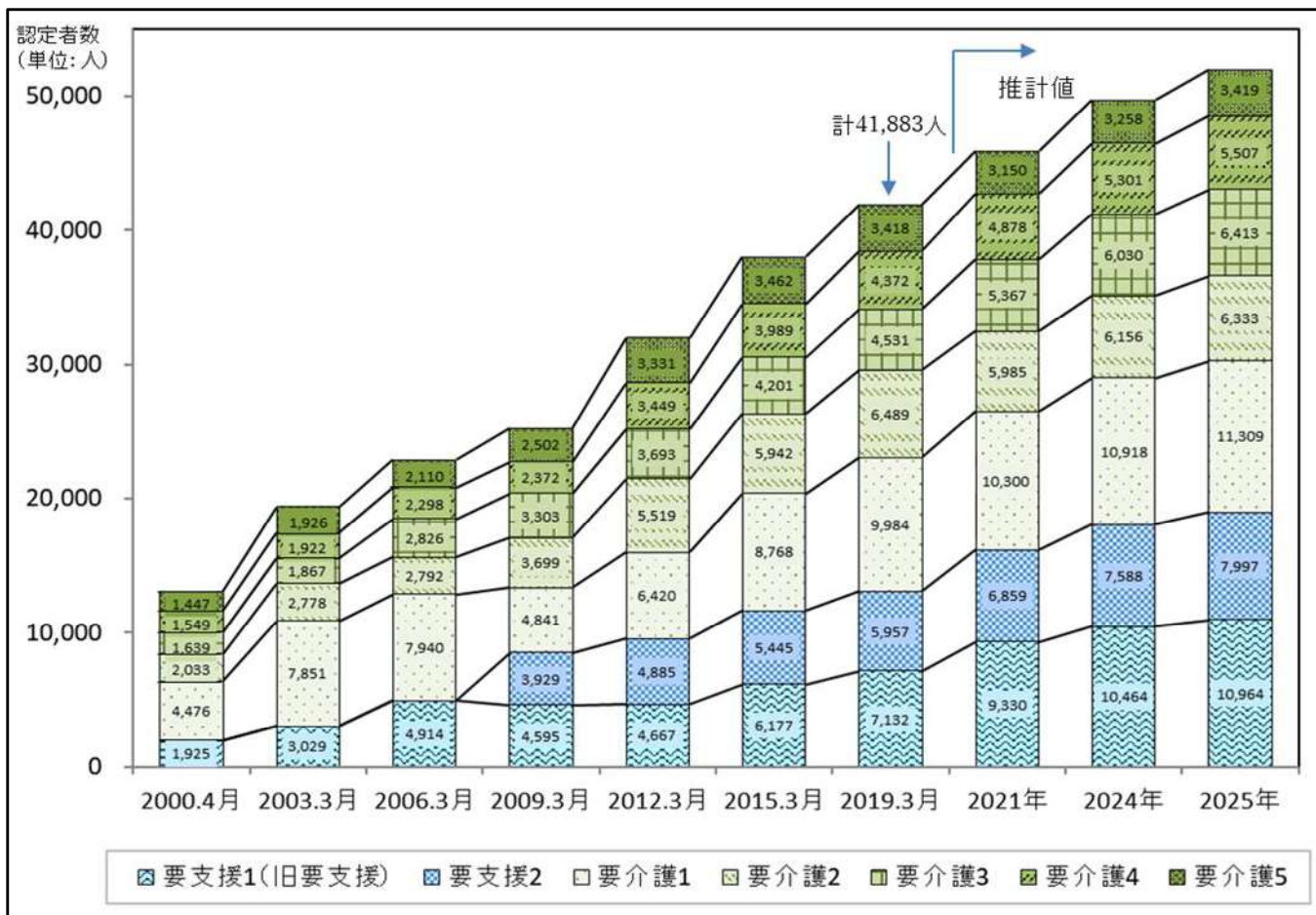
また、児童相談所への相談総対応件数は 1,694 件であった平成 22 年度(2010 年度)から平成 25 年度(2013 年度)までは横ばい状態でしたが、その後、増加傾向にあり、平成 29 年度(2017 年度)には 2,272 件となりました(図表9)。

○ 生活困窮者

本市が実施する自立相談支援事業における「実相談受入人数」については、平成 27 年度(2015 年度)をピークに減少し、生活困窮者の数は近年、横ばい状態にあります。

また、「支援を実施したことで生活困窮から脱却した方の数」については、平成 26 年度(2014 年度)から年々増加しており、平成 30 年度(2018 年度)には年間 84 件となりました(図表10)。

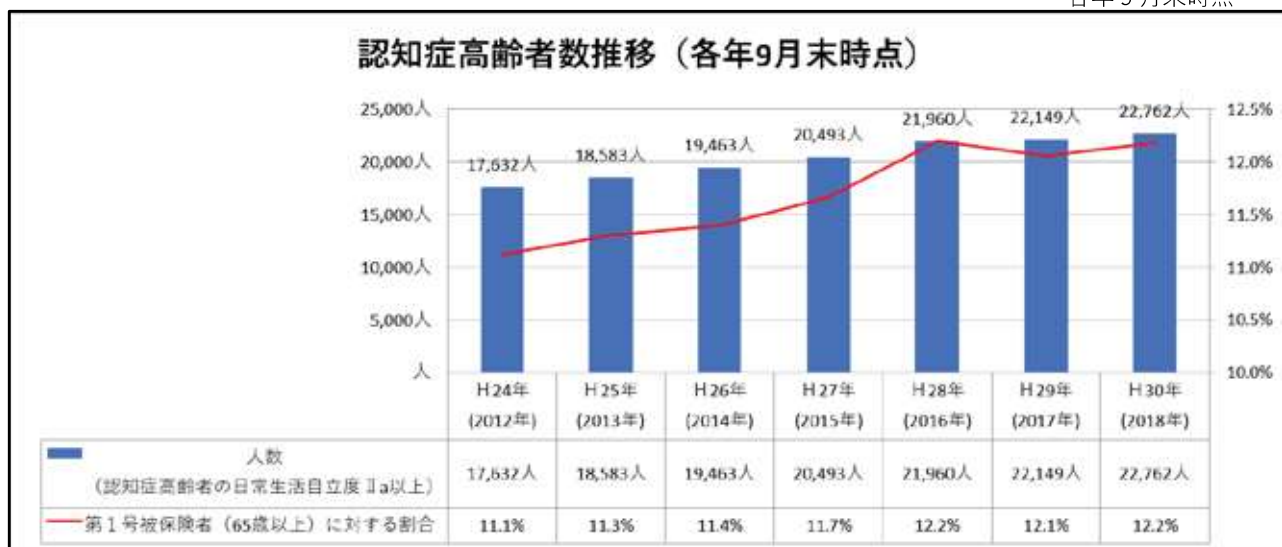
【 図表4 要介護(要支援)認定者数の推移と将来推計 】



熊本市健康福祉局福祉部介護保険課調べ

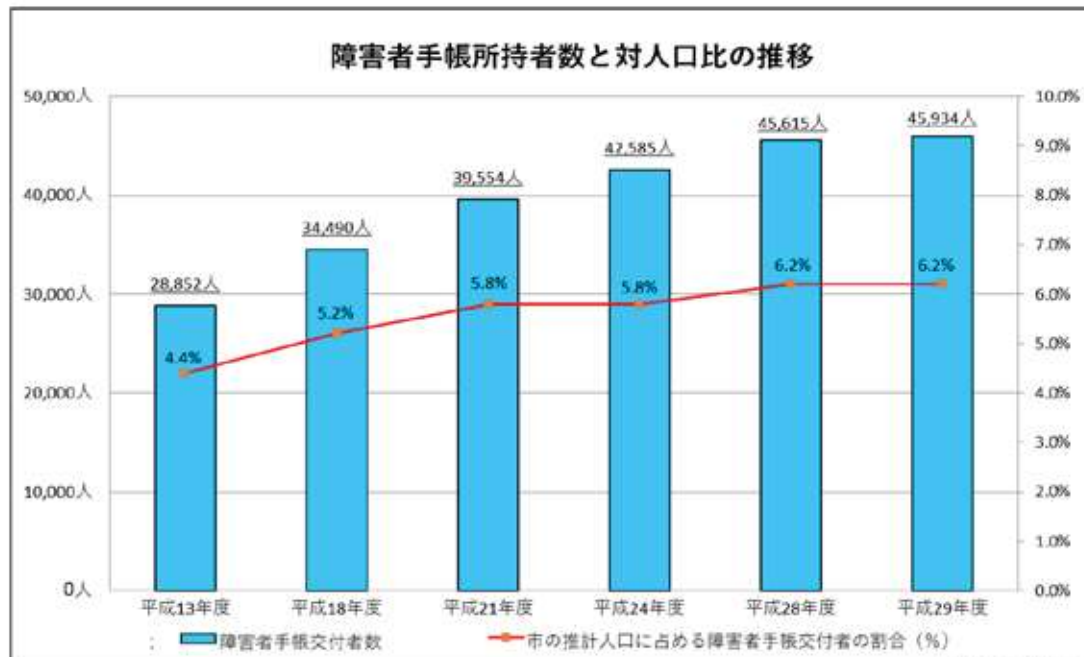
【 図表5 認知症高齢者数の推移 】

各年9月末時点



熊本市健康福祉局福祉部高齢福祉課調べ

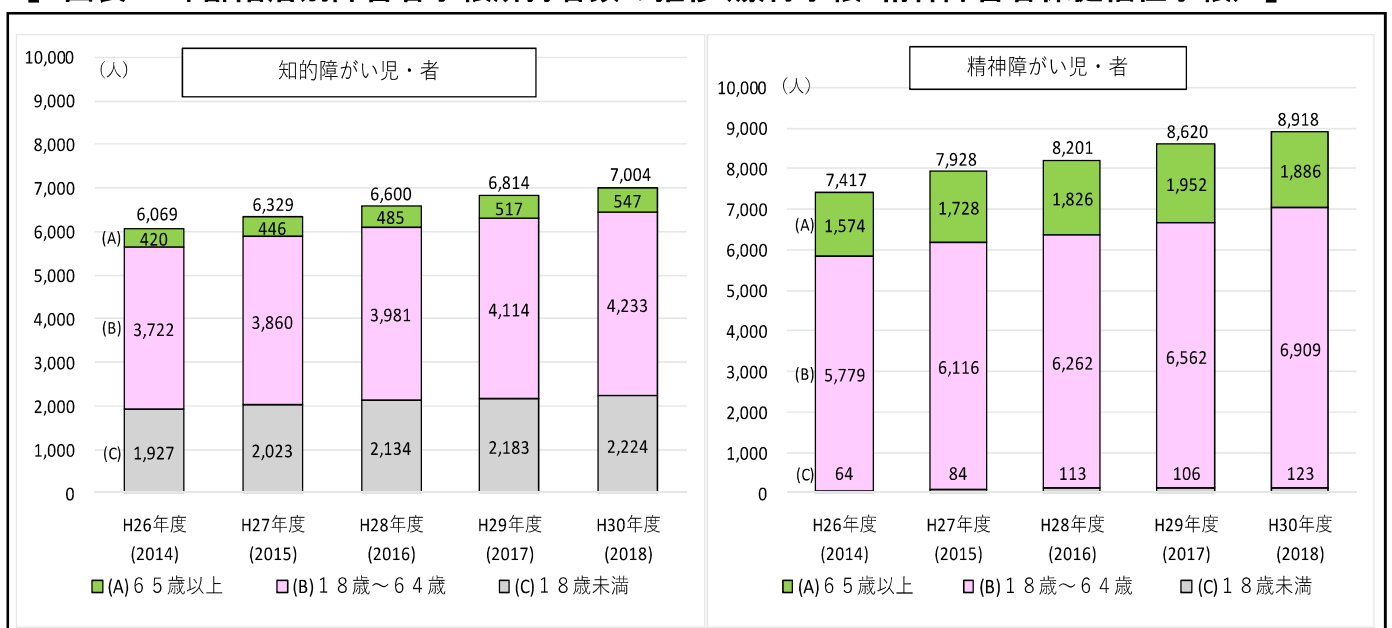
【 図表6 障害者手帳所持者数と対人口比の推移 】



年度	平成13年度	平成18年度	平成21年度	平成24年度	平成28年度	平成29年度
身体障害者手帳交付者数	23,131	26,727	29,562	30,661	30,814	30,500
療育手帳交付者数	3,371	4,042	4,999	5,686	6,600	6,814
精神障害者保健福祉手帳交付者数	2,350	3,721	4,993	6,238	8,201	8,620
合 計	28,852	34,490	39,554	42,585	45,615	45,934

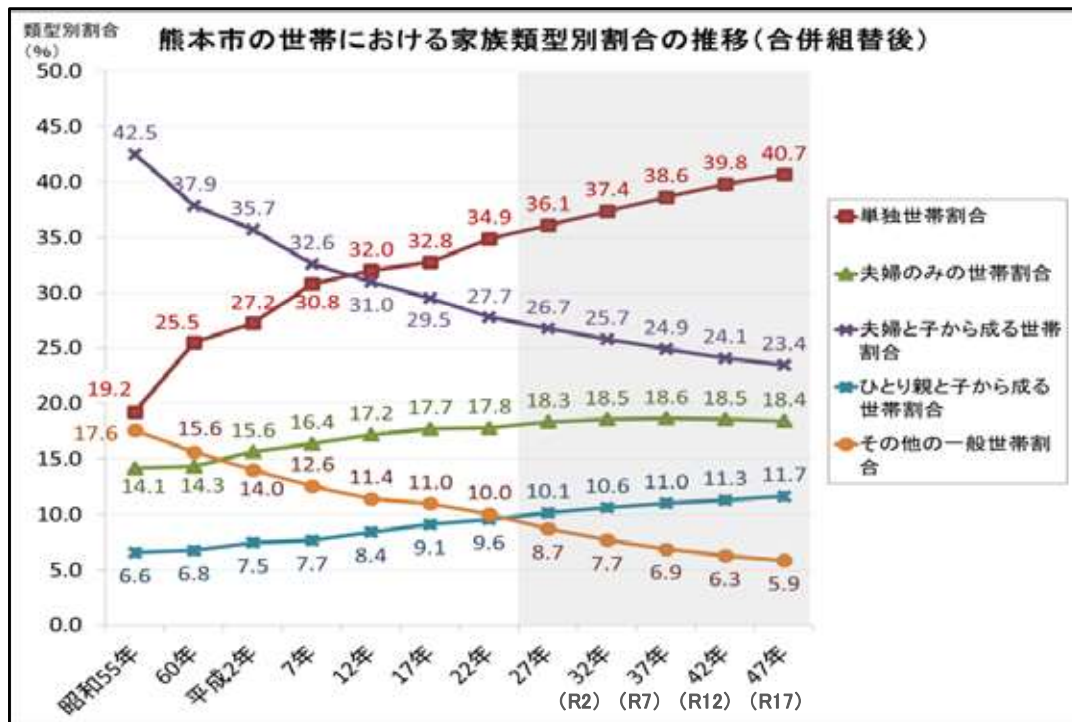
「熊本市障がい者生活プラン」から抜粋

【 図表7 年齢階層別障害者手帳所持者数の推移(療育手帳・精神障害者保健福祉手帳) 】



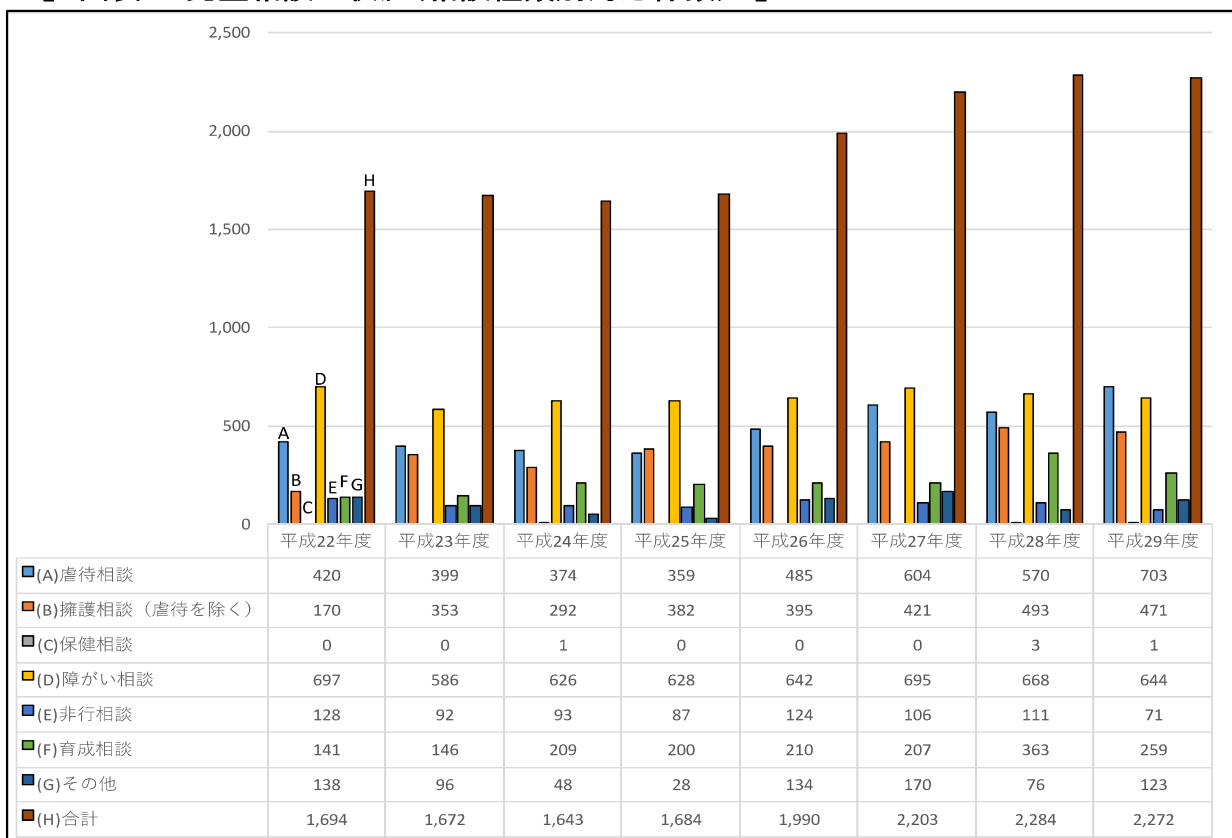
熊本市健康福祉局障がい者支援部障がい者福祉相談所及び精神保健福祉室調べ

【 図表8 熊本市の世帯における家族類型別割合の推移】



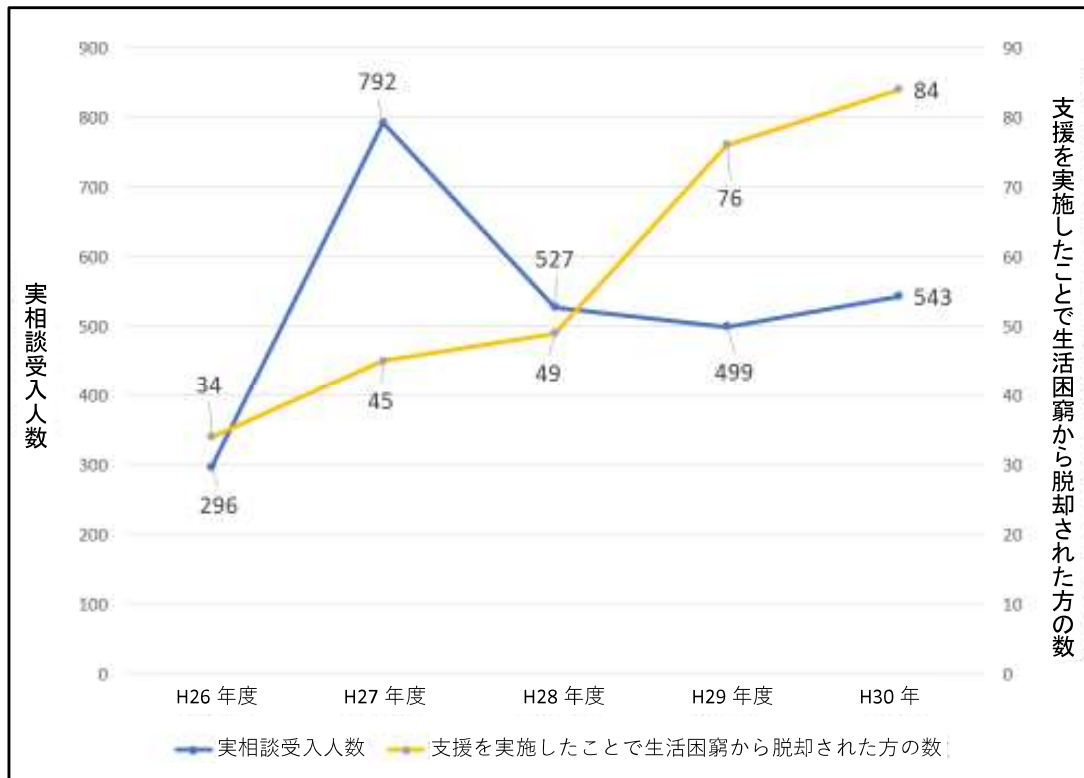
総務省統計局「国勢調査結果」より作成。将来推計世帯は、国立社会保障・人口問題研究所による将来推計人口と「日本の世帯数の将来(都道府県別推計) 2014」を基に独自推計したもの。

【 図表9 児童相談の状況(相談種類別対応件数) 】



熊本市健康福祉局子ども未来部児童相談所調べ

【 図表10 「自立相談支援事業」実績値の推移 】



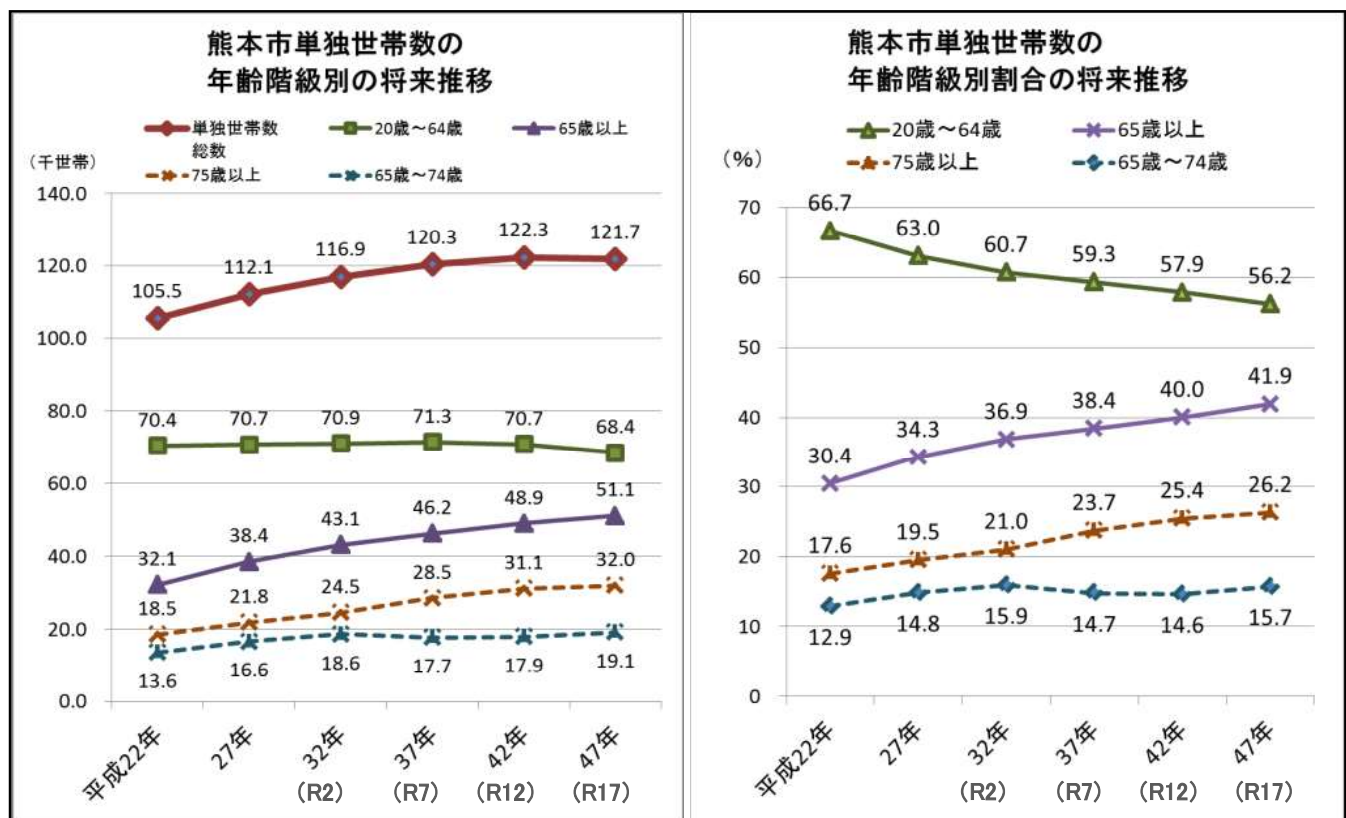
熊本市健康福祉局福祉部保護管理援護課調べ(※「第3次熊本市地域福祉計画」成果指標)

③ 家族や地域とのつながりの変化

本市の将来推計では、今後も65歳以上の単独世帯の増加が続き、その内「65～74歳」の単独世帯については令和2年(2020年)頃から横ばいになる見込みですが、75歳以上の単独世帯は引き続き増加すると予測されます(図表11)。

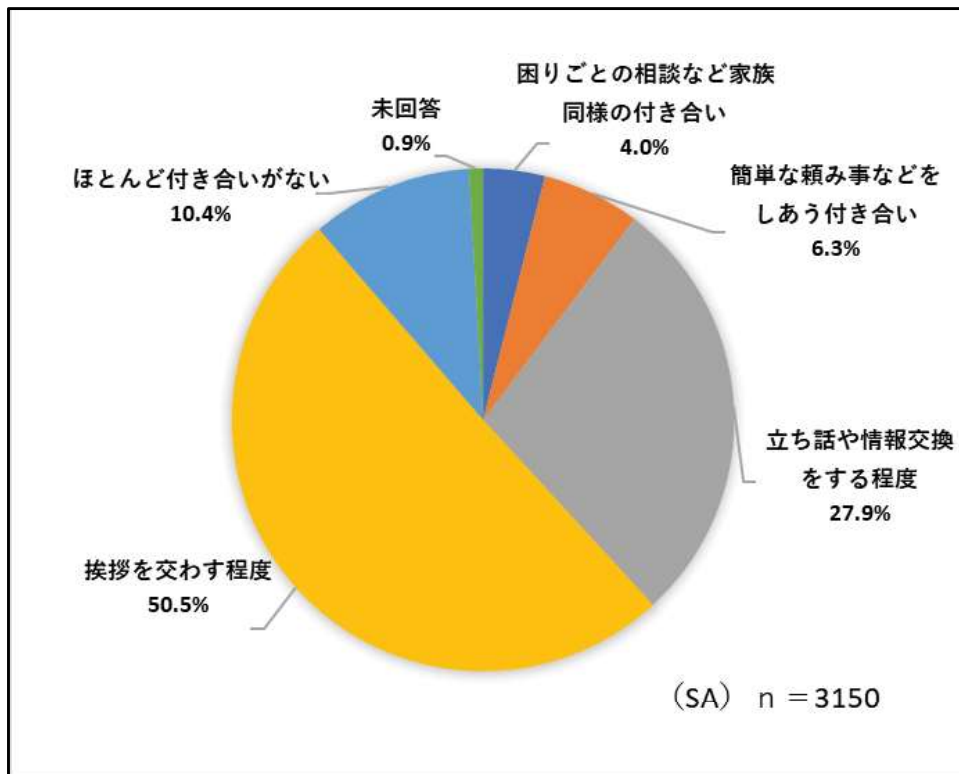
また、日常生活において、立ち話以上の関わりをする近所付き合いの割合が4割弱に留まる状況にあることや(図表12)、核家族化等による総世帯数増加に伴い、自治会加入率が減少傾向(図表13)にあること等から、「人と人のつながり」が希薄化し、「地域とのつながり」が多様化していることが推測されます。

【 図表11 単独世帯数の年齢階級別の将来推移(世帯数と割合) 】



総務省統計局「国勢調査結果(平成22年(2010年))」及び、国立社会保障・人口問題研究所による将来推計人口と「日本の世帯数の将来(都道府県別推計)2014」を基に独自推計したもの。

【 図表12 日常生活における「近所付き合い」の程度 】



「第4次地域福祉計画・地域福祉活動計画」策定アンケート調査結果

【 図表13 自治会加入率の推移 】



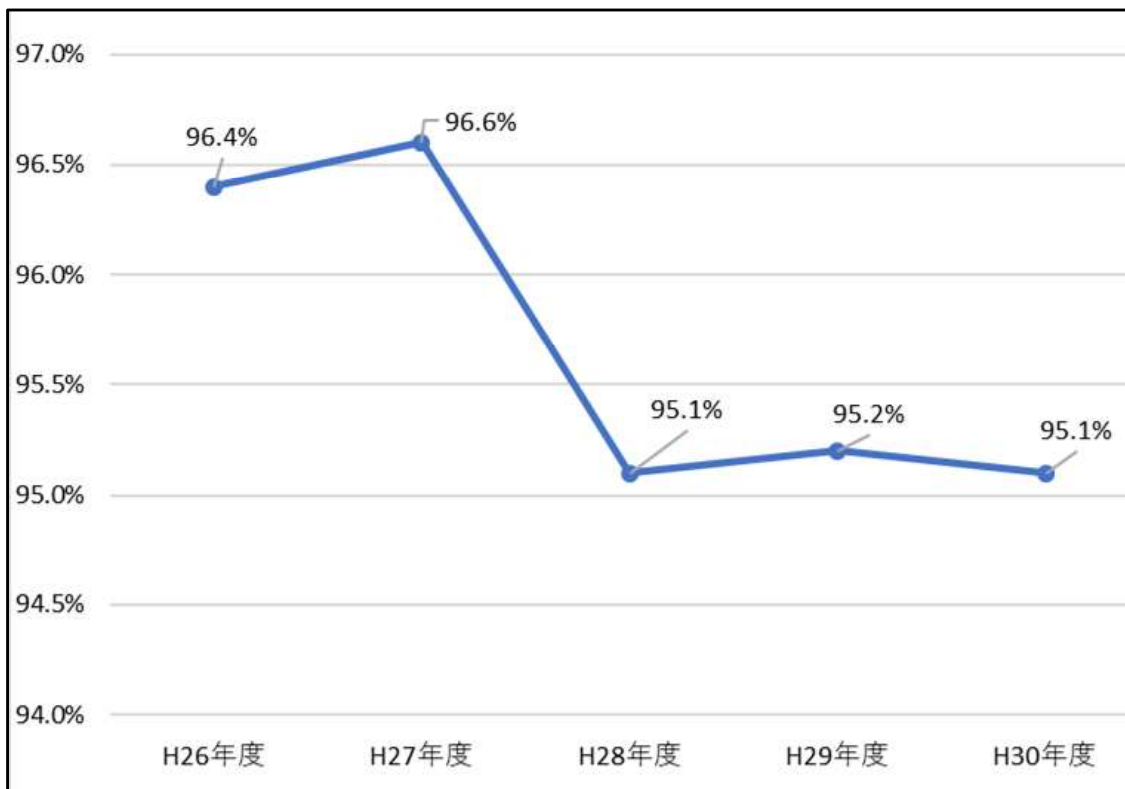
熊本市市民局市民生活部地域活動推進課調べ

④ 地域福祉推進の担い手の動向

住民の立場に立って「身近な相談相手」として必要な支援を行うなど、地域福祉の推進において中心的な役割を担う民生委員・児童委員については、近年、欠員状態が続いており、その担い手が不足しています(図表14)。

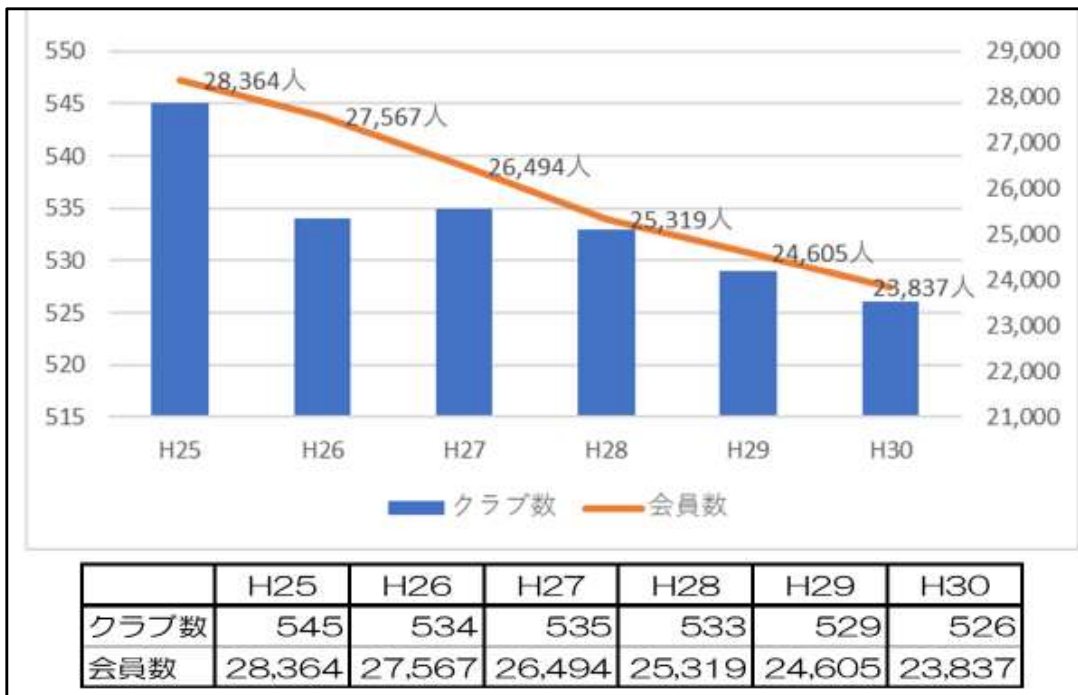
また、地域を基盤とする高齢者の自主的な組織で、社会奉仕やレクリエーション等を通して地域のつながりを醸成するとともに、単身世帯高齢者の社会参加への促し等の取組を、行政等と連携して推進してきた老人クラブについても近年、クラブ数、会員数ともに減少傾向にあります(図表15)。

【 図表14 民生委員・児童委員の定員に対する充足率の推移 】



熊本市健康福祉局福祉部健康福祉政策課調べ (※「第3次熊本市地域福祉計画」成果指標)

【 図表15 老人クラブのクラブ数・会員数の推移 】



熊本市健康福祉局福祉部高齢福祉課調べ

2 本市におけるこれまでの取組と今後の課題

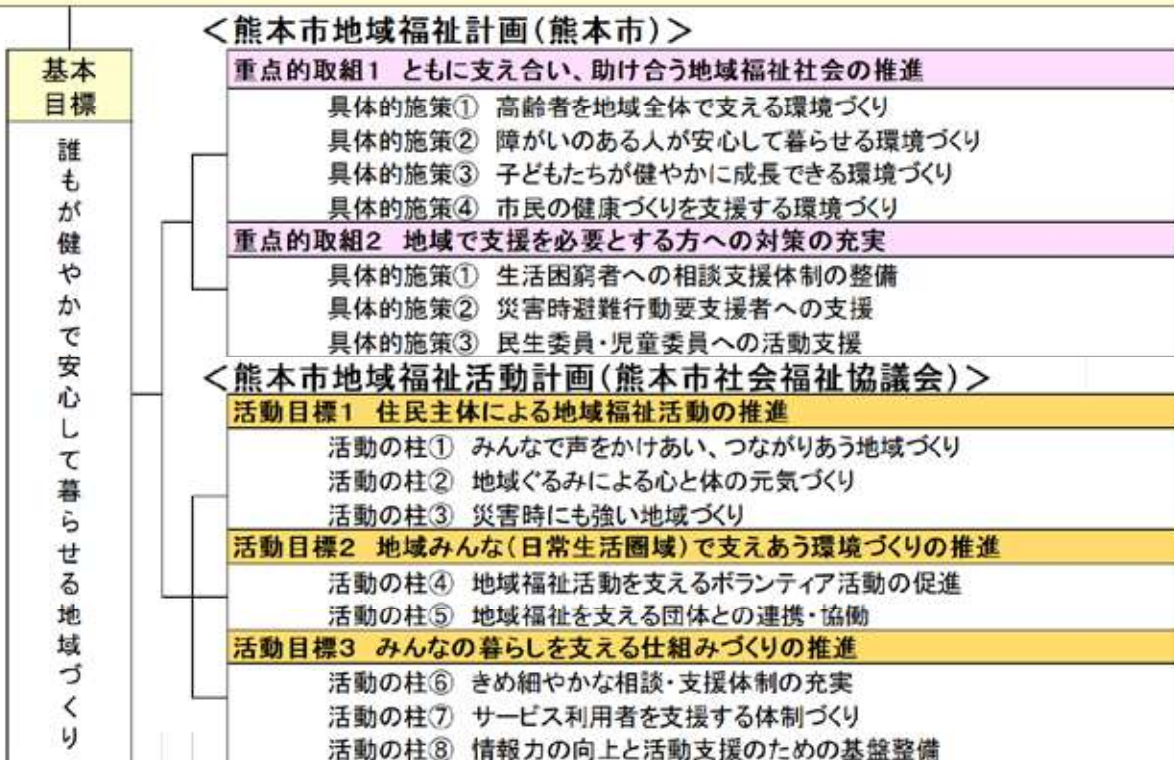
(1) 第3次計画について

平成27年度(2015年度)から令和元年度(2019年度)が計画期間となる第3次計画については、熊本市健康福祉子ども局及び区役所、熊本市社会福祉協議会から構成されるワーキング会議にて検討を行い、外部有識者等からなる「第3次熊本市地域福祉計画・熊本市地域福祉活動計画策定部会」の審議を経て、平成26年(2014年)3月に策定しました。

第3次計画においては、「市民主体」「個人の尊重・人権の尊重」「住民相互の支え合い」「市民・事業所・行政の協力と連携」を基本理念とし、地域住民、地域団体、ボランティア、福祉事業者等との相互の連携による地域福祉を推進してきました。

【 第3次計画の体系 】

- 1 計画期間 平成27年度(2015年度) ～ 令和元年度(2019年度)
2 基本理念 「市民主体」「個人の尊重・人権の尊重」「住民相互の支え合い」
「市民・事業者・行政の協力と連携」



(2) 第3次計画の振り返りと課題整理

第4次計画における重点的取組等を検討するにあたり、第3次計画に基づき推進してきた各取組の進捗状況や成果の検証を行いました。その中で明らかになった主な課題をまとめると以下のとおりとなります（詳細は P135～P137 参照）。

第3次計画の振り返りから見える課題や推進が必要な取組（まとめ）

○ 支え合い活動を推進する人材の確保

雇用年齢の延長等を背景に住民主体の支え合い活動を推進する担い手の確保が困難となっています。これまで養成を行ってきた各種サポーター等の裾野を広げるとともに、活動を活性化する仕組みが必要となっています。

○ 地域福祉活動への意識の醸成

地域福祉活動等の担い手が固定化しています。新たな担い手の確保等に向けて、幅広い世代に対して地域福祉活動の大切さについて理解の促進を図り、その活動について意識の醸成に取り組む必要があります。

○ 住民主体の活動を活性化させる仕組みづくり

住民主体の活動には、参加者が少ない等の課題があります。住民主体の活動に多くの人が参加し、その活動を活性化していくためには、地域住民の多様な意見を聞いて、課題の共有化や「見える」化を推進し、住民が主体的に課題を解決していく仕組みづくりを行う必要があります。

○ 様々な課題を包括的に受け止める相談支援体制の整備

個別の分野・各団体だけでは支援が困難なケースの発生や、増加する認知症高齢者等への支援が課題となっています。複数の課題を抱えている個人や世帯に対して、様々な主体が連携し、包括的に支援することができる体制整備が必要です。

3 熊本地震の経験と被災者の生活再建状況

(1) 被災者の生活再建に向けた継続的な支援

平成28年(2016年)4月14日及び16日に発生した平成28年熊本地震については、史上類を見ないマグニチュード6.5の前震とマグニチュード7.3の本震が同時期に発生し、本市や近隣自治体をはじめ県内に大きな被害をもたらしました。

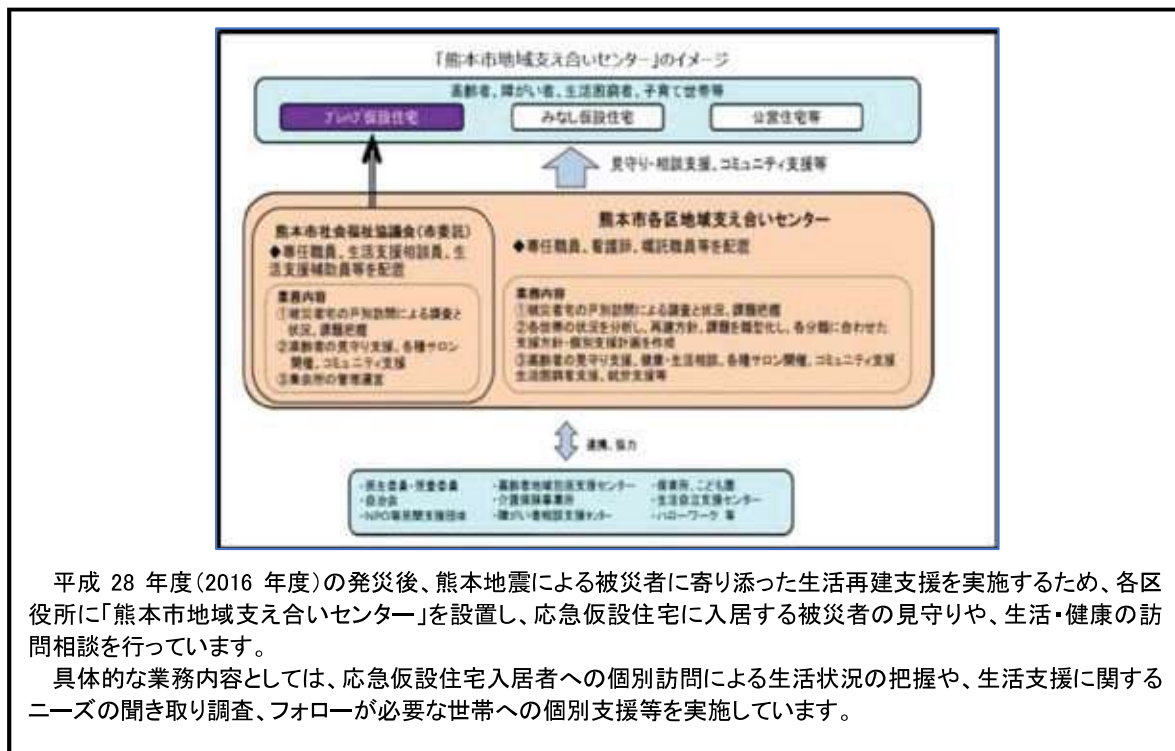
その後、余震は4,000回を超えるなか、最大11万人に及ぶ市民が避難し、支援や配慮を必要とする高齢者、障がい者、妊産婦等を含む多くの方が不自由な避難所生活を余儀なくされ、災害規模の大きさから、その対応には多くの課題が残りました。

発災後、本市においては、「地域支え合いセンター」を設置し、被災者の生活再建支援を行うとともに、恒久的な住まいの確保へ向けた支援を行ってきました。

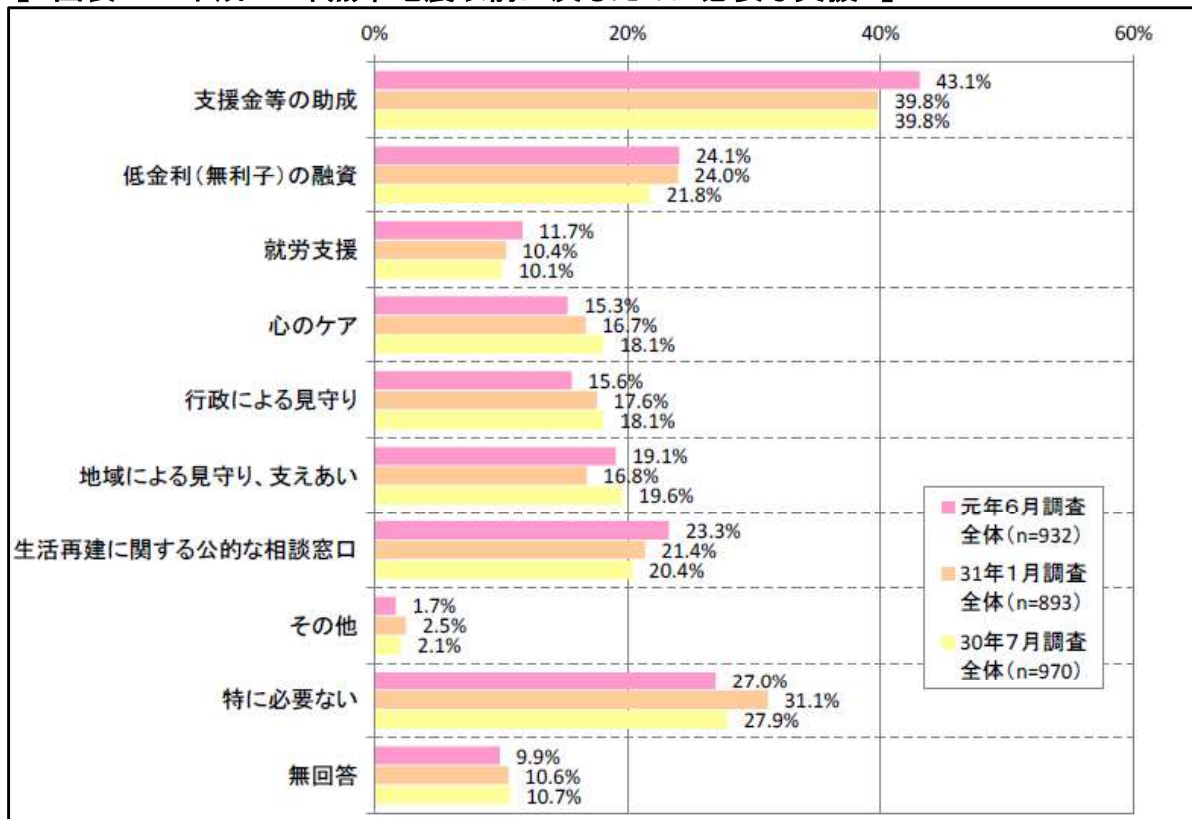
本市の応急仮設住宅には、これまで最大約12,000世帯が入居されていましたが、既に9割を超える世帯が退去されるなど、被災者の住まい再建は着実に進んでいます。

一方で、新たな地域での生活を始めたことに対する地域コミュニティからの孤立についての不安感も発生しており(図表16)、恒久的な住まい再建後についても、一人ひとりの状況に合わせた心のケアや、地域コミュニティへの移行支援など、被災者の生活再建に向けた継続的な支援が求められています。

【参考】「熊本市地域支え合いセンター」の設置



【 図表16 平成 28 年熊本地震以前に戻るために必要な支援 】



「平成 28 年熊本地震にかかるアンケート調査報告書(令和元年度(2019 年度)6 月実施分)」(熊本市政
策局復興総室実施)

熊本地震によって発生した課題や推進が必要な取組(まとめ)

○ 発災時の要配慮者への支援

災害時に高齢者・障がい者等の迅速な避難を促すために行政が整備した名簿を
使用しての避難行動支援や、特段の配慮を要する方の状況に応じた避難所の生活
環境の整備等に課題が発生しました。

熊本地震の教訓を踏まえ、平常時から様々な主体と連携した、要配慮者への支援
体制を構築する必要があります。

○ 被災者の生活再建に向けた継続的な支援の実施

平成 28 年熊本地震により、それまでの住まいに居住できなくなり、応急仮設住宅
での生活を余儀なくされた方に対して、住まい再建後も、継続的な支援が必要です。

4 第4次計画における取組方向性と各主体の役割

(1) 第4次計画における取組方向性

第4次計画においては、第3次計画における取組等の振り返りや平成28年熊本地震の被災者の生活再建状況とともに、この計画の策定にあたり実施した、住民座談会で把握したきめ細やかな地域生活課題や、より幅広い市民の意見を伺うために行ったアンケート調査結果、庁内ワークショップでの意見等を踏まえ、熊本地震の経験を活かした本市における「地域共生社会」の実現に向けて取り組みます。

なお、具体的な取組については第4章にて記載します。

(2) 計画における「地域」の考え方と基本的な取組

① 「地域」の捉え方

子どもから高齢者まで、全ての人が暮らし、人と人がつながり、ともに支え合いながら生活するところが「地域」です。

本市は現在、92の小学校区から構成されていますが、地域福祉の推進においては、「地域」を重層的に捉え、各階層において構成される様々な主体がそれぞれの役割を果たしながら、相互に連携・協働し、それぞれの「地域」特性に応じた取組を推進していくことが求められます。

以上から、本計画においては、「地域」を図表17のとおり6つの階層に分け、それぞれの階層に応じた取組を実施していきます。

【図表17】重層的な「地域」の捉え方と各階層における基本的な取組



② 「地域」の各階層における基本的な取組

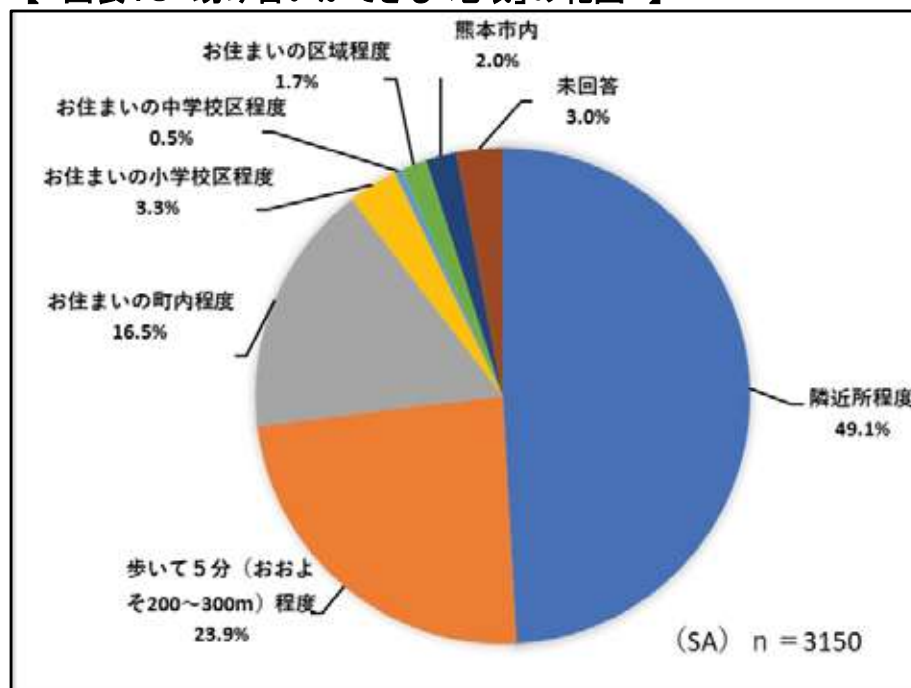
本市では、従来から、健康づくり分野における「小学校区単位の健康まちづくり」など、「地域」の課題把握・共有や特性に応じた取組の多くを「小学校区」単位で行ってきました。

その経緯を踏まえ、今後の地域福祉の推進においても、「小学校区」単位を基礎として、住民と連携して地域それぞれで異なる課題を把握・共有し、地域特性に応じた取組を実施していく「エリア型アプローチ」に基づき、住民との協働による課題解決に取り組めます。

また、認知症高齢者の権利擁護や生活困窮に関する課題など、「小学校区」単位や「各区域」単位だけでは解決が困難な課題や重点的に取り組む必要がある課題については、「市全域」で「テーマ型アプローチ」として取り組むこととし、テーマ型アプローチとエリア型アプローチを適切に連携させることにより、様々な課題の解決に取り組めます。

あわせて、平成28年熊本地震の経験や、アンケート調査の結果(図表18)からも把握されたとおり、住民相互の支え合いについては、その住民により身近な地域で取り組んでいく必要があるため、「歩いて5分の範囲」や「隣近所の範囲」を中心として、地域住民相互の「日常的な声かけ・見守り」を推進していきます。

【 図表18 助け合いができる「地域」の範囲 】

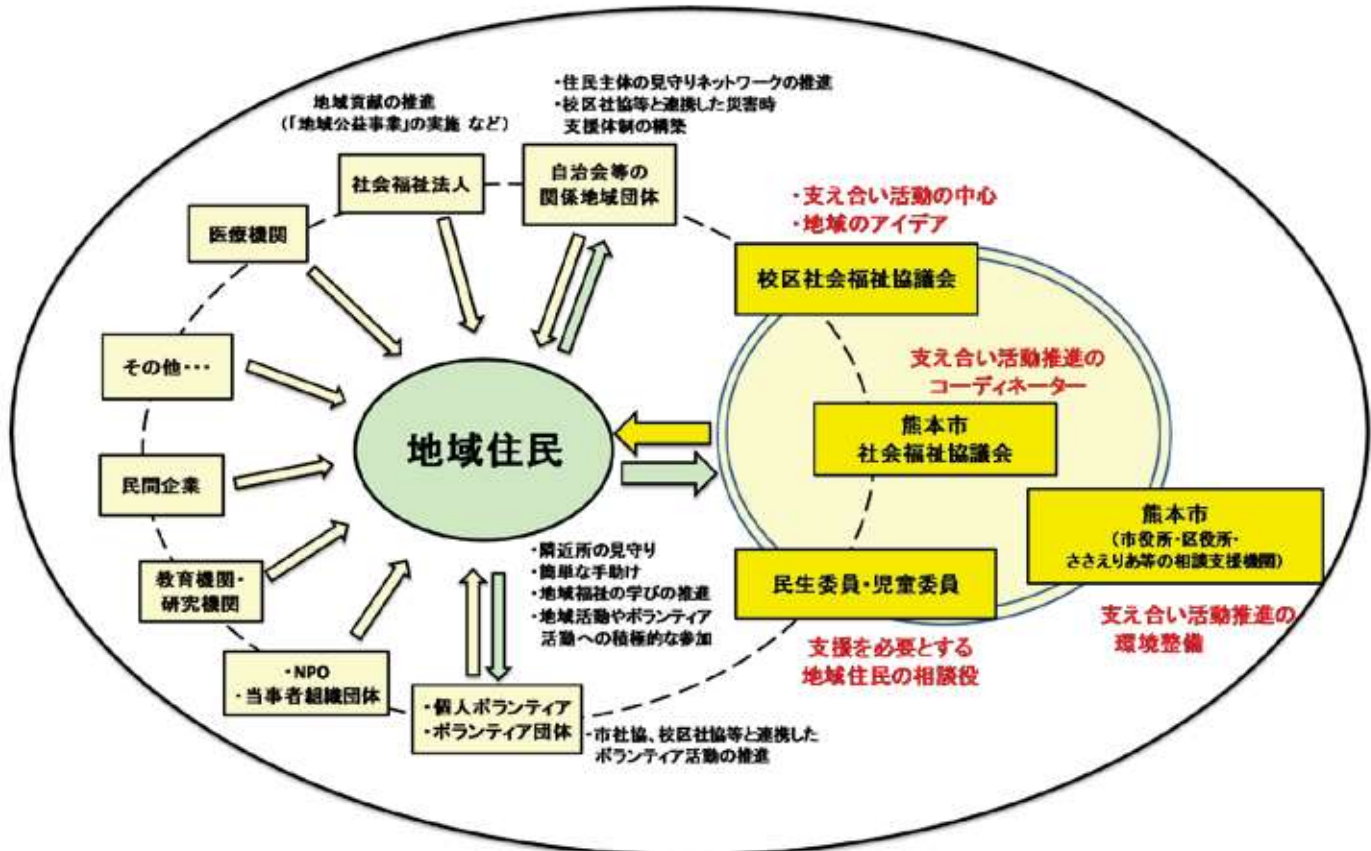


「第4次地域福祉計画・地域福祉活動計画」策定アンケート調査結果

(3) 計画における各主体の主な役割

第4次計画においては、先述の「地域の捉え方」及び「地域」の各階層における基本的な取組」を踏まえ、地域福祉推進の中心的な主体である、民生委員・児童委員、校区社会福祉協議会、熊本市社会福祉協議会及び本市が一体となり、「住民主体の支え合い活動」を推進するとともに、町内自治会等の関係地域団体や、社会福祉法人等がそれぞれの特性を活かし、連携・協働していくことによって、本市の地域福祉を推進していきます(図表19)。

【 図表19 計画における各主体の主な役割 】



○本市(行政)の役割

本市は、市民の地域福祉向上の責任を負う主体として、公的な福祉サービスを適切に実施するとともに、民生委員・児童委員、校区社会福祉協議会をはじめとした地域福祉推進の主体に対して、熊本市社会福祉協議会等と連携し、支援を実施していくことで、「支え合い活動推進に向けた環境整備」を行います。

また、「住民の身近な相談窓口」として、これまで民生委員・児童委員や校区社会福祉協議会等と連携し、高齢者等の暮らしを地域でサポートしてきた「高齢者支援センターささえりあ」や「障がい者相談支援センター」等の各種相談支援機関の引き続きの充実や連携強化を図るとともに、

地域のみでは解決が困難な複合的な課題等に対しては、様々な施策や取組を効果的に連携させ、総合的に支援を実施する包括的な体制の整備を推進していくことで、本市における「地域共生社会」の実現を図ります。

○熊本市社会福祉協議会の役割

熊本市社会福祉協議会は、社会福祉法第109条に基づき設置される地域福祉の中心的な推進主体であり、これまで、地域福祉活動への住民参加の促進や関係地域団体や社会福祉法人のネットワーク化、福祉教育の推進等を図るとともに、行政のみでは解決が困難な課題等について、民生委員・児童委員、校区社会福祉協議会や地域ボランティア等と連携し、分野にとらわれない包括的な支援や取組を実施してきました。

「地域共生社会」の実現に向けては、これまで培ってきた経験やネットワークを活かし、**「支え合い活動推進のコーディネーター」**として取組や支援を実施していく必要があります。

○民生委員・児童委員の役割(期待されること)

民生委員・児童委員は、これまで、高齢者、障がい者、子育て世帯、生活困窮者など、課題を抱えた**「地域住民の最も身近な相談役」**として、地域を見守る様々な活動を実施してきました。

「地域共生社会」の実現に向けては、これまで同様、課題を抱えた地域住民に寄り添い、相談を包括的に受け止め、対象者の状況に応じて、関係機関や適切な福祉サービスへとつなぐ役割が期待されます。

○校区社会福祉協議会の役割(期待されること)

各校区に任意団体として設置されている校区社会福祉協議会については、地域における自主的な福祉活動の中核として、サロン活動等をはじめとした、地域に密着した住民が参加しやすい福祉活動の促進や、福祉分野における地域での調整役を担ってきました。

「地域共生社会」の実現に向けては、これまで行ってきた活動を継続し、**「支え合い活動の中心」**として主体的に地域課題の解決を図ることに加え、「地域独自のアイデア」を、熊本市社会福祉協議会や本市と連携して様々な取組に反映させることで、地域特性に応じた課題解決を協働して推進していくことが期待されます。

○地域住民の役割(期待されること)

「地域共生社会」の実現に向けて、地域住民には、地域の課題を「我が事」として捉える意識を持ち、地域活動やボランティア活動等へ積極的に参加するとともに、各種研修や講座等において、主体的に地域福祉についての学びを推進していくことが期待されます。

また、地域におけるちょっとした異変への気づきや、困りごとを抱えた近隣住民への簡単な支援等は、まさにその地域に住んでいるからこそ果たせる役割であることから、地域住民相互の「日常的な声かけ・見守り」に取り組むことが期待されます。

※各主体の具体的な役割については、第4章にて取組毎に、より詳細に記載しています。