

施策1 生活困窮者への相談支援体制の整備

近年、社会経済環境の変化に伴い、生活困窮に至るリスクの高い人々や稼働年齢層を含む生活保護受給者が増大しており、市民の生活を重層的に支えるセーフティネットの構築が必要となっています。

生活困窮者が困窮状態から早期に脱却できるよう支援するためには、まず、地域における生活困窮者を的確に把握することが重要です。

その上で、本人の状態に応じた包括的かつ継続的な相談支援等が行えるよう、地域における自立・就労支援等の体制を構築し、個々の状態に寄り添った支援を行っていくこととなります。

その結果、従前の地域福祉計画で取り上げられてきた諸施策などの既存制度では対応しきれていなかった方々を地域から排除することなく包み込み（ソーシャルインクルージョン）、地域がより一層充実した暮らしやすいまちへと発展していくことが期待されます。

現状と課題

① 生活困窮者自立支援法の成立

平成 25 年 12 月に生活困窮者自立支援法が成立し、本市においては、新制度の施行に向け、平成 25 年 11 月よりモデル事業として、相談窓口「熊本市生活自立支援センター」を中央区役所に設置するとともに、貧困の連鎖の防止のための学習支援など 3 事業を開始しました。

同法に規定される自立相談支援事業等については、平成 27 年 4 月以降、市町村の責務として実施が義務付けられています（第 3 条）

② 生活保護受給者以外の生活困窮者への対策

生活困窮者自立支援法に規定される生活困窮者とは、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」と示されています。具体的には、失業者、多重債務者、ホームレス、ニート、引きこもりなど、さまざまな人たちが考えられます。

本市において、地域で生活に困窮されている方を支援するにあたっては、以下の課題が挙げられます。

◇ 雇用の問題や心身の健康、家族や社会との関係性などの複合的な課題を抱え、これまで「制度の狭間」に置かれ、把握が困難であった人たちからの相談を広く受け止める必要があります。

- ◇ 生活困窮者の多くは地域から孤立し、支援が必要な人ほど自ら助けを求める声を発することが少なく、支援が遅れるほど状況は複雑化し解決が困難となります。
- ◇ 相談窓口という「入り口」の整備だけでは、具体的な問題の解決に至りにくいと思慮されます。

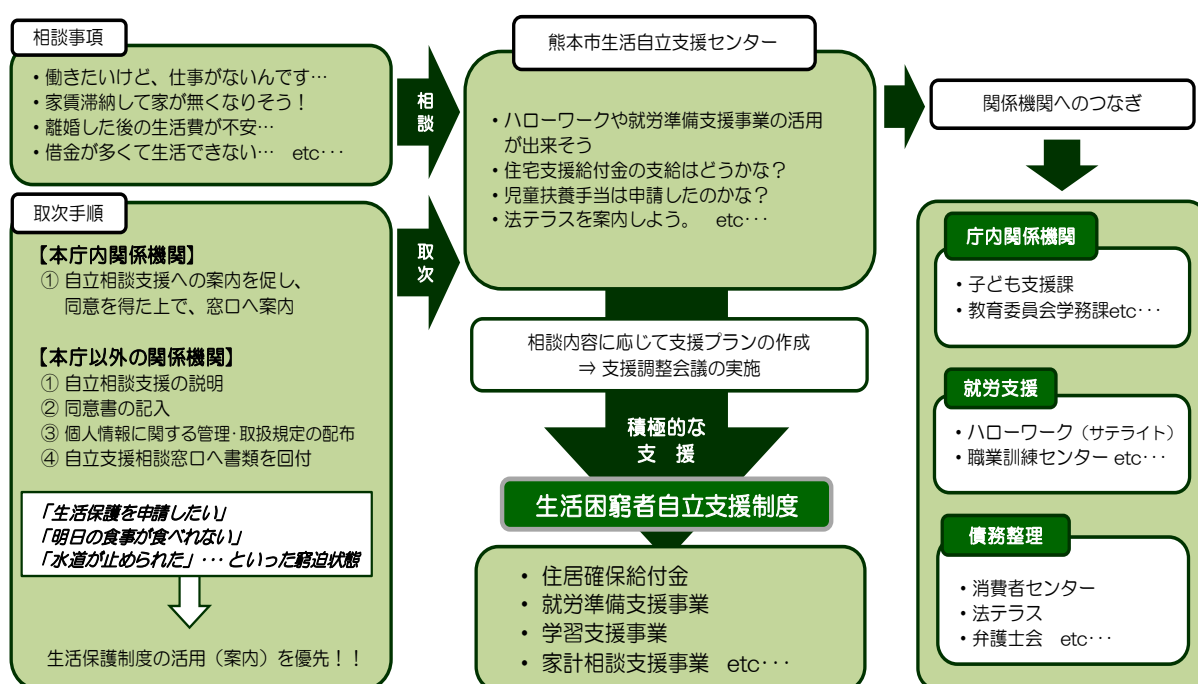
取組施策

① 包括的な支援の実施

- ◇ 複合的で多様な課題を抱えている生活困窮者に対応するために、福祉の窓口を一本化します

- ▶ 市民が最初に福祉相談に立ち寄る場としての機能(必要に応じて担当部署への誘導・案内)を有する福祉総合相談窓口を設置し、福祉相談のワンストップ化を図ります。
(図1参照)
- ▶ ホームレス対策を生活困窮者の「一類型」として、ホームレスへの巡回指導もこの相談窓口により、包括的に対応します。
- ▶ 熊本市社会福祉協議会で実施している生活困窮者への貸付相談についても、同窓口にて市社協職員を配置することで、より、効果的な支援を行います。
- ▶ 福祉総合相談窓口の設置については、将来的には全区での設置を目標としていますが、当面の間は、集中センター化での運用を行い、相談件数の需要を検証した上で、拡大の必要性についての検討を進めることとします。

図1 自立相談支援事業の体制（スキーム）



② 早期的な支援

◇ 「待ちの姿勢」ではなく、庁内関係機関との連携体制を構築し、更に民生委員・児童委員を核とした、近隣住民の方々からの情報が適切に相談機関へと繋げるための「横につながった地域ネットワークの形成」が欠かせません。

必要があれば積極的なアウトリーチ（出向いていく支援）を行い、生活困窮者の早期把握・早期発見に努めます。

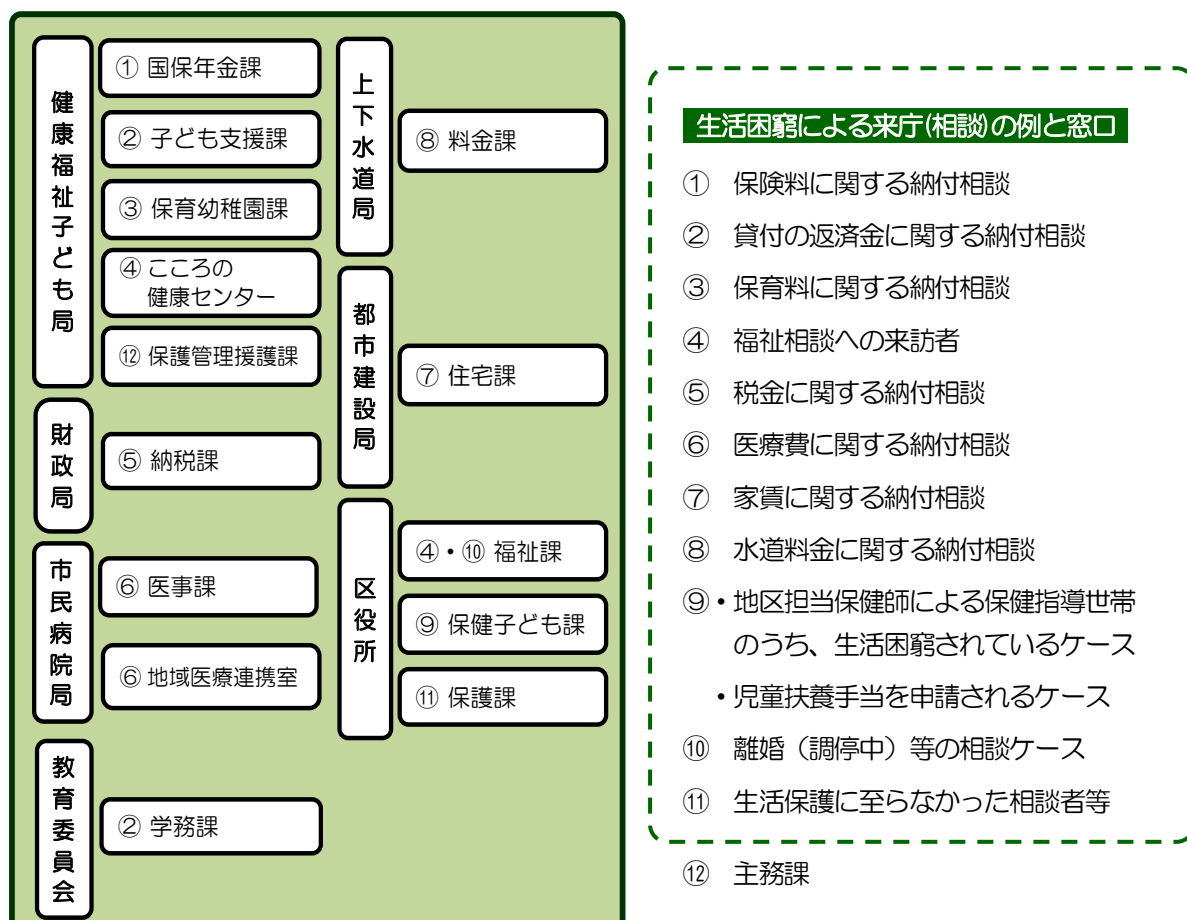
◇ 生活保護受給者世帯の子ども（中学生）を中心に学習支援を行い、親から子への「貧困の連鎖」を防止します。

◇ 生活保護の相談窓口を訪れた方等で以下のケースに該当する場合は、生活困窮者の相談窓口を案内するよう務めます。

- ▶ 生活保護の申請に至らなかった方
- ▶ 収入や資産の関係で生活保護が却下となった方
- ▶ 生活保護から脱却された方の内、支援が必要な方

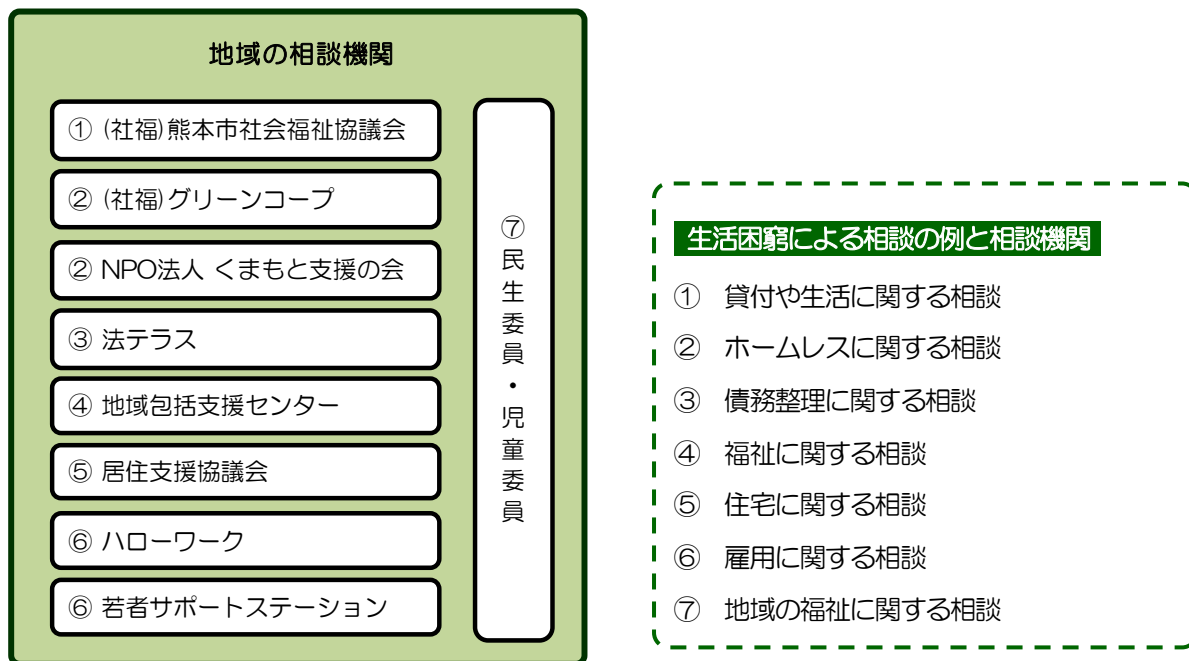
◇ 「生活困窮者庁内関係機関連絡会議」を設置することにより、庁内関係機関の連携体制の強化を図ります。（図 2 参照）

図 2 生活困窮者庁内関係機関連絡会議



- ◇ 「生活困窮者庁外関係機関連絡会議」を設置することにより、庁外関係機関の連携体制強化を図ります。（図 3 参照）

図 3 生活困窮者庁外関係機関連絡会議



③ 創造的な支援の実施

- ◇ 生活困窮者の相談体制を構築するに当たっては、相談窓口という「入り口」の整備だけではなく、働く場や参加する場といった「出口」（インフォーマルな支援）の活用や創造も解決への鍵となるよう、生活困窮者のニーズに応じた具体的な事業を実施します。

【生活困窮者支援として具体的に実施する事業】

事業名	事業概要
自立相談支援事業	地域に生活されている生活困窮者の実情を把握し、その抱える多様な相談を受け、個々の支援プランを策定し、包括的な支援を行います。また、併せて定期的に路上で生活している路上生活者を巡回訪問し、健康相談や生活指導（就労支援・生活保護申請等の支援）を行います。
住居確保給付金の支給	離職により住居を失った（又は失う恐れのある）方に、家賃相当の給付金を支給します。
就労準備支援事業	就労体験等を通じた訓練や生活習慣確立のための指導・ボランティア等を行うことで、日常・社会生活自立のための訓練を行います。

事業名	事業概要
一時生活支援事業 (ホームレス等への衣食住の確保)	居住のない路上生活者等に、有期で宿泊場所・衣食の提供（シェルター事業）を行います。
家計相談支援事業	家計収支等に関する課題の評価・分析をし、相談者の状況に応じた支援計画を作成します。また、法テラス等の関係機関の案内・手続きの支援や貸付の斡旋を行います。
学習支援事業	親から子への「貧困の連鎖」を防止するため、生活保護世帯等の子ども（中学生）を中心に学習支援を行い、高校進学及び中退防止に向けた支援を行います。

成果指標

項目	基準値（H26年度）	目標値（H31年度）
実相談受入人数	296人	411人

項目	基準値（H26年度）	目標値（H31年度）
支援を実施したことで新たに就労される方の数	164人	395人

項目	基準値（H26年度）	目標値（H31年度）
支援を実施したことで生活困窮から脱却される方の数	34人	82人

※ ここに掲載する成果指標を含めた、生活困窮者支援に係る具体的事業の実施を通じた各目標値（成果指標）は、後段の【資料編】（86ページ）に掲載しております。

施策 2

災害時避難行動要支援者への支援

東日本大震災の教訓を踏まえ、国において、平成 25 年に災害対策基本法が改正され、災害時に実効性のある避難支援がなされるよう、市町村に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務付けられるとともに、名簿作成に必要な個人情報利用や、名簿情報の避難支援者等への外部提供に関する取扱い等が法律上規定されました。

本市においても、災害対策基本法及び熊本市地域防災計画に基づき「避難行動要支援者名簿」の整備を進めるとともに、平成 19 年度から事業推進を図っている「熊本市災害時要援護者避難支援制度」の充実を図ることで、避難行動要支援者に対する支援体制を構築します。

1 「避難行動要支援者名簿」の整備

現状と課題

- ◇ 災害時に、高齢者や障がい者等の生命と身体を守り、被害を最小限に抑えるためには、事前の準備を進め、いざという時に迅速に避難支援を行うことが必要です。
- ◇ このため、災害時に自ら避難することが困難であって、避難の確保を図るために支援を要する方々（避難行動要支援者）を、平常時から把握しておくことが求められます。

取組施策

- ◇ 災害対策基本法及び熊本市地域防災計画に基づき、一定の身体要件等に該当する方々を対象として「避難行動要支援者名簿」の整備を進めます。

避難行動
要支援者
の範囲
(身体要件等)

- ① 要介護認定3～5を受けている方
- ② 身体障害者手帳1・2級を所持している者
- ③ 療育手帳Aを所持している方
- ④ 精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持している方
- ⑤ 特定疾患医療受給者証（重症）を所持されている方
- ⑥ 「熊本市災害時要援護者避難支援制度」に登録されている方

【熊本市避難行動要支援者名簿掲載者数】

(※平成26年5月)

区 分	①	②	③	④	⑤	のべ 人数	⑥
	要介護認定	身体 障害者手帳	療育手帳	精神障害者 保健福祉手帳	難病患者		災害時 要援護者 支援制度 登録者
	要介護3～5	1・2級	A	1・2級	特定疾患医療 重症認定患者		
中央区	2,592	3,099	383	1,594	54	7,722	(重複約5割)
東 区	2,447	3,539	564	1,542	78	8,170	
西 区	1,661	2,020	336	855	22	4,894	
南 区	2,039	2,340	347	708	33	5,467	
北 区	2,417	2,728	443	1,102	84	6,774	
合 計	11,156	13,726	2,073	5,801	271	33,027	8,114
						約3.7万人	

- ◇ 「避難行動要支援者名簿」は年1回の更新を基本として、定期的に更新を行うこととで、情報を最新の状態に保つよう努めます。
- ◇ 避難行動要支援者の範囲（身体要件等）は、必要に応じて、適時見直しを行います。

2 「避難行動要支援者名簿」を活用した支援体制づくり

現状と課題

- ◇ 災害時に「避難行動要支援者名簿」を有効に活用するためには、市関係機関内及び市と地域の避難支援等関係者との間で、名簿の活用体制を構築しておく必要があります。
- ◇ 迅速な避難支援に資するため、予め地域における避難支援等関係者の名簿を作成し、災害発生時の名簿の提供先等について、地域と連携を図っておく等、事前の準備が求められます。

取組施策

- ◇ 本庁と各区役所に配備を行っている「熊本市災害時要援護者支援システム」による運用により、市関係部局間での「避難行動要支援者名簿」の共有を図るとともに、身体状況別・校区别・町内別等、災害時の実効性のある支援活動に活用が可能な名簿の整備に努めます。
- ◇ 災害による停電等を考慮し、システムに非常用電源を備えるほか、名簿の電子媒体での管理に加え、紙媒体での保管を行います。

- ◇ 災害時に地域において支援活動を行う避難支援等関係者の登録推進を図り、各地域における支援体制構築を推進します。（図 1 参照）
- ◇ 災害時に、各区役所から避難支援等関係者に対し、速やかに名簿提供が行えるよう連絡体制を整えます。（図 2 参照）

図 1 平常時からの避難支援体制の構築

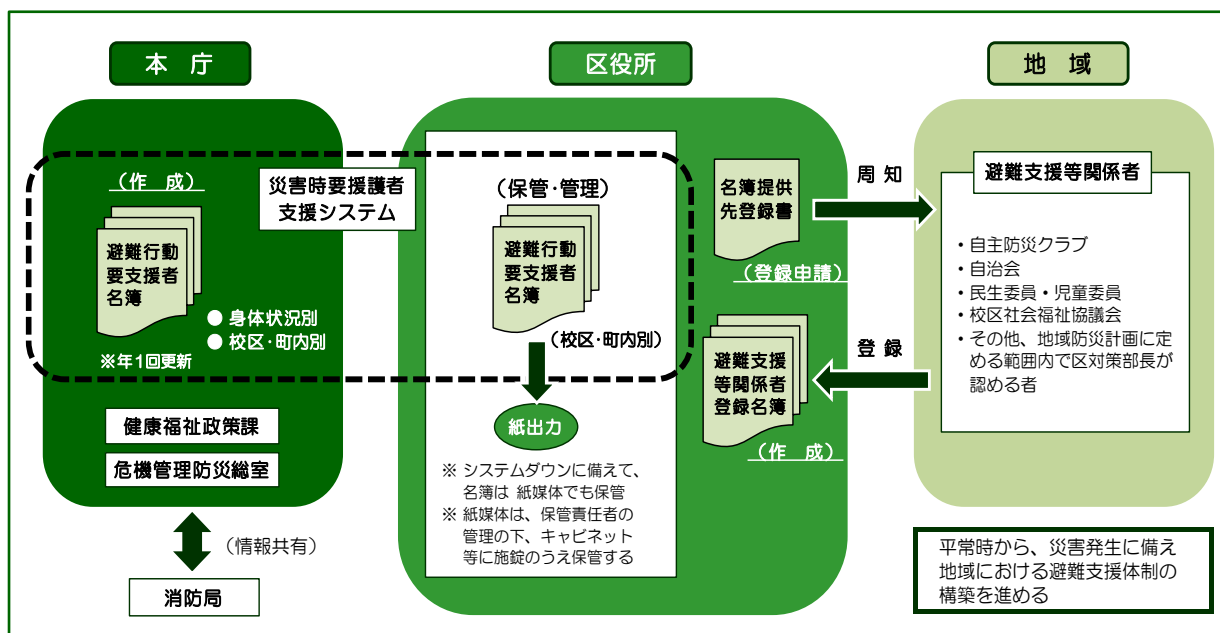
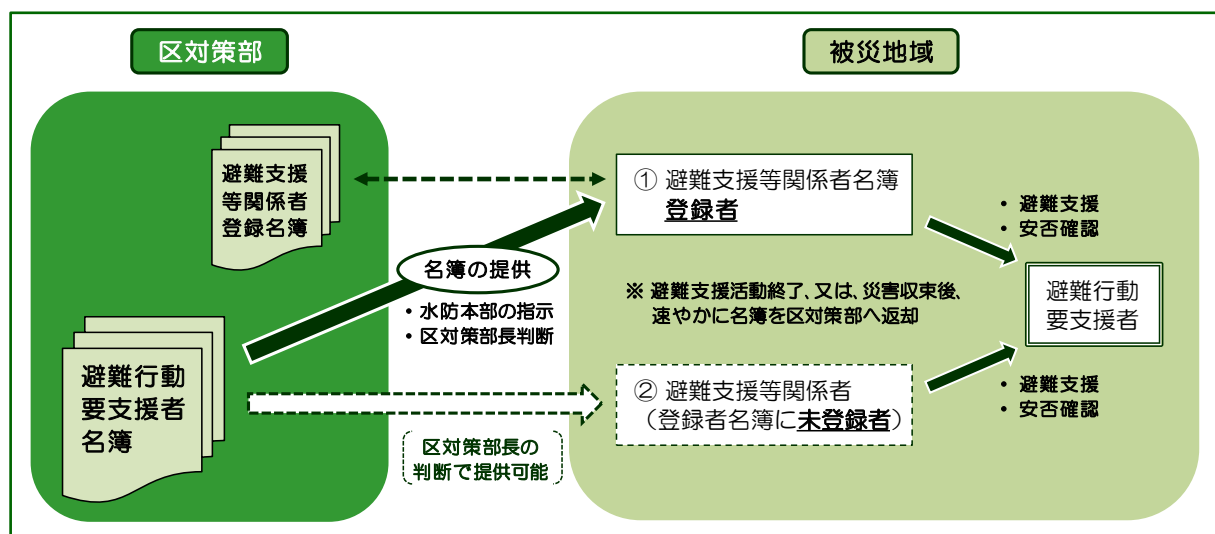


図 2 災害時における「避難行動要支援者名簿」の活用

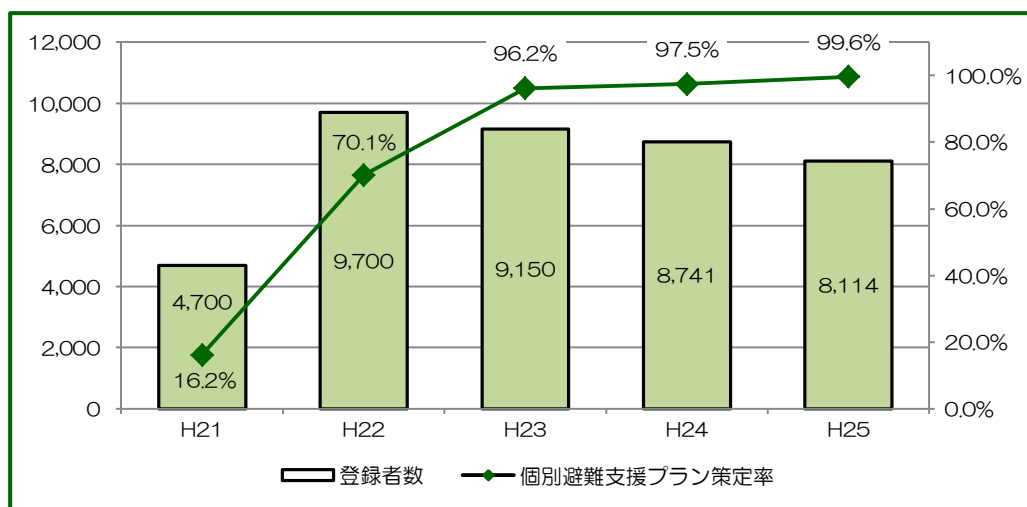


3 「熊本市災害時要援護者避難支援制度」の充実

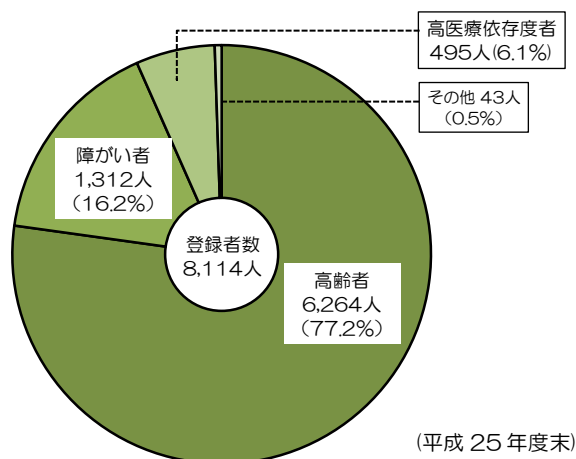
現状と課題

- ◇ 本市では、H19 年度から「熊本市災害時要援護者避難支援制度」を推進し、災害時の避難等に支援が必要な高齢者や障がい者等に対する平常時からの各地域における支援体制づくりを進めております。
- ◇ 本制度は、予め本人の登録申請及び同意に基づき「要援護者登録者名簿」を作成し、名簿情報を自治会や自主防災クラブ、民生委員・児童委員等の地域関係者に提供し、市と地域で情報共有を行うとともに、個別避難支援計画（支援プラン）を策定し、平常時からの支援体制を整備するものです。
- ◇ 平成 25 年度末の制度登録者は 8,114 名であり、うち 99.6%の方の支援プランを策定済みですが、本制度の登録者は、本市の「避難行動要支援者名簿」掲載者（約 3.7 万人）の約 21.9%に留まっています。

【制度登録者数及び個別支援計画策定率等の推移】（※各年度末）



【登録区分別割合】

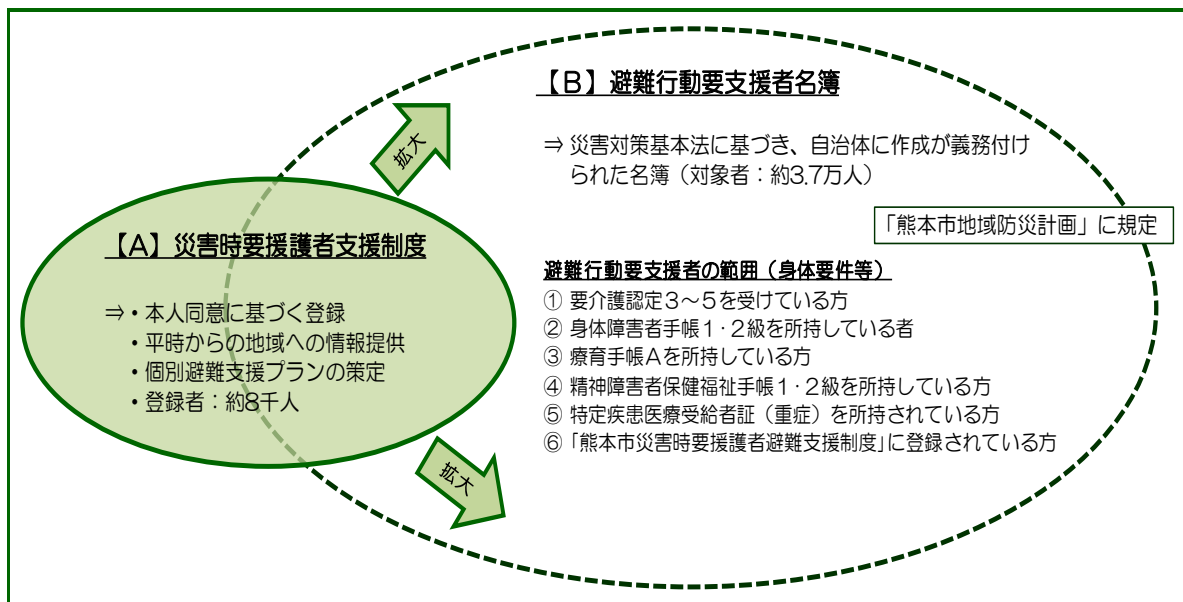


本制度の登録者 8,114 人のうち、高齢者の登録割合が 77.2%であるのに対して、障がい者の登録割合は、16.2%と低調であり、更なる登録推進が必要です。

取組施策

- ◇ 「避難行動要支援者名簿」掲載者本人に対して、郵送等による直接的な働きかけを行うことで、本制度への登録を推進します。
- ◇ 本制度への登録により、本人の同意に基づく平常時からの地域関係者への情報の提供（市と地域の情報の共有化）と、地域における共助による「個別避難支援プラン」づくりを進めます。
- ◇ 熊本市社会福祉協議会と連携し、速やかな「個別避難支援プラン」づくりを推進します。

【災害時要援護者避難支援制度の拡充イメージ】



成果指標

項 目	基準値（H26 年度）	目標値（H31 年度）
「避難行動要支援者名簿」掲載者に占める災害時要援護者避難支援制度登録者の割合	21.9%	50.0%

施策3

民生委員・児童委員の活動支援

民生委員・児童委員は、民生委員法に基づき、地域福祉の精神を持って、常に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等、地域福祉の推進等に重要な役割を果たしているところですが、近年、少子高齢化や核家族化の進展、住民の抱える課題の複雑・多様化等に伴い、その活動も多岐に渡り、益々困難性を増している状況にあります。

民生委員・児童委員が地域福祉の担い手として、その力を十分に発揮するためには、その活動環境の整備が必要です。

現状と課題

① 担い手不足（欠員率の上昇）

本市の民生委員・児童委員の欠員率は、全国で3年毎に実施される一斉改選毎に上昇しており、近年の少子高齢化社会の進展等から、民生委員・児童委員に求められる役割や期待が高まる一方で、地域との関わりが薄い市民や定年後も再就職により仕事を続ける市民等が増え、地域における民生委員・児童委員候補者の確保は、年々難しくなっています。

【一斉改選毎の欠員率の推移】

年 度 (改選日)	H19.12.1			H22.12.1			H25.12.1			H26.12.1（直近数）		
	定数	欠員	欠員率	定数	欠員	欠員率	定数	欠員	欠員率	定数	欠員	欠員率
民生委員・児童委員	1164	24	2.06%	1281	53	4.14%	1290	65	5.04%	1290	35	2.71%
主任児童委員	119	4	3.36%	135	13	9.63%	146	14	9.59%	146	4	2.74%
合 計	1283	28	2.18%	1416	66	4.66%	1436	79	5.50%	1436	39	2.72%

改選直前欠員率



1.86%

(H22.11.30)



3.03%

(H25.11.30)

※ 一斉改選時点における欠員率は、改選毎に上昇傾向が見られますが、欠員に伴う補充委嘱を年に3回実施しており、次回改選までの3年間で、欠員率は徐々に減少します。

② 個人情報の保護と関係機関との情報共有

民生委員・児童委員は、民生委員法（昭和 23 年法律第 198 号）により守秘義務が課せられるとともに、その身分は特別職の地方公務員（非常勤）とされていますが、平成 15 年の個人情報保護法（平成 15 年法律第 57 号）の施行を契機として、法律に対する誤解や市民のプライバシー意識の高まり等から、必要な個人情報が提供されない、各種名簿の作成が中止される等、民生委員・児童委員活動に影響を与えています。

③ 業務の複雑化・多様化、業務負担の増加

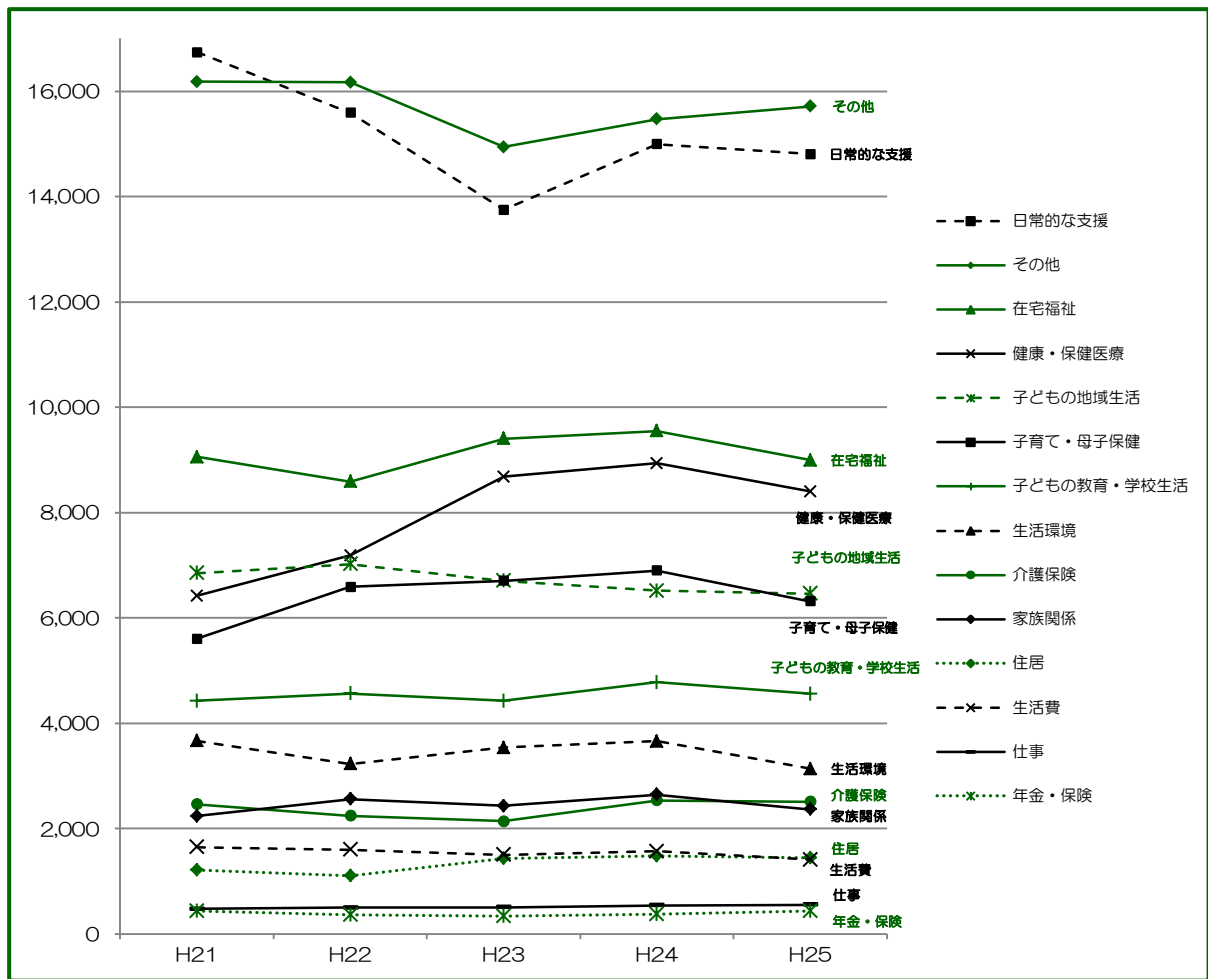
近年の少子高齢化や核家族化の進展に加え、孤独死、児童虐待、ひきこもりや不登校等、地域において、複雑多様化した福祉課題が多く見られるようになり、地域住民の身近な相談窓口として、民生委員・児童委員に求められる役割も益々困難性を増している状況にあります。

【民生委員・児童委員の年間活動件数等の推移】

		H21年度	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度
①	相談・支援 （在宅福祉・保健医療等）	77,407件	77,304件	76,500件	79,941件	77,111件
②	自主活動等 （地域行事・研修調査等）	192,970件	185,863件	177,585件	182,975件	177,868件
③	活動日数（延べ）	212,024日	220,254日	217,713日	217,354日	213,569日
④	年度末民生委員数	1,366人	1,330人	1,362人	1,368人	1,350人
③/④	平均活動日数	155日/人	165日/人	160日/人	159日/人	158日/人

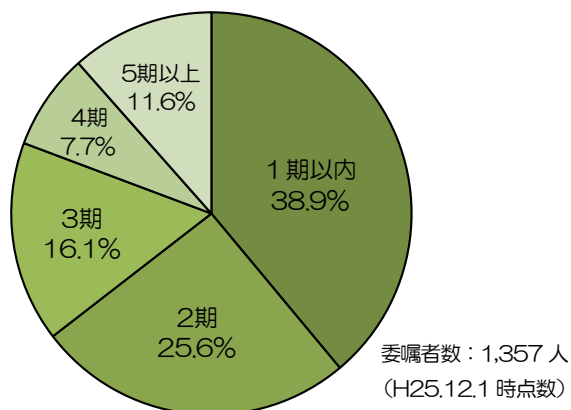
資料：「熊本市の保健福祉」（平成 21～25 年）

【民生委員・児童委員の活動状況（内容別相談・支援件数）】



資料：「熊本市の保健福祉」（平成 21～25 年）

【経験期間別割合】



【改選毎の平均年齢の推移】

	H19年度	H22年度	H25年度
全 体	61.3歳	63.6歳	64.9歳
(男性)	63.5歳	66.2歳	66.9歳
(女性)	60.4歳	62.6歳	63.7歳

本市の民生委員・児童委員の約 39%が 3 年未満（1 期目）、約 65%が 6 年未満（2 期目以内）となっています。

民生委員・児童委員の平均年齢は、一斉改選毎に上昇しており、H19 年度の改選時から、全体で 3.6 歳上昇しています。

取組施策

① 地域の実情に応じた候補者の確保

- ◇ 校区推薦準備会を構成する各種地域組織や団体との連携を図り、担い手不足を解消し、欠員数の減少に努めます。
- ◇ 長期に渡り欠員状態が続く町内に対しては、地域の実情を把握している自治会長等の地域関係者に対し、個別に推薦依頼等の働きかけを行います。
- ◇ 校区自治協議会に対し、校区推薦準備会の設置や委員の推薦等、校区における民生委員・児童委員候補者の推薦にあたり、深く関わりを持ってもらうよう理解と協力を求めます。
- ◇ 民生委員・児童委員活動に対する市民の理解促進及び担い手確保のための啓発活動として、市政だより等を活用した広報を充実します。

② 民生委員・児童委員への情報提供の充実

- ◇ 民生委員・児童委員へ 65 歳以上の全高齢者名簿を提供し、その円滑な職務の遂行を支援します。
- ◇ 福祉的な支援を要するケース等、民生委員・児童委員からの個別相談に対しては、可能な範囲で対象者の支援に必要な情報提供を行います。
- ◇ 熊本市民生委員児童委員協議会（市民児協）の意見を聞きながら、民生委員・児童委員への情報提供のあり方について研究を進めます。
- ◇ 個人情報の取扱いに関する研修等の実施により、守秘義務と個人情報保護に係る正しい理解と意識啓発に努めます。

③ 民生委員・児童委員の負担軽減、支援体制の強化

- ◇ 市民児協との連携を図り、活動に係る意見や要望を受ける等、民生委員・児童委員の負担軽減に努めるとともに、活動しやすい環境づくりに努めます。
- ◇ 主任児童委員とも連携を強化するとともに、その活動の充実のため、専門的な研修の実施や、関係機関や関連施設等との連携を図ります。
- ◇ 民生委員・児童委員へ新たな業務依頼を行う場合は、市民児協の意見を聞きながら行うとともに、依頼後は、丁寧なフォローアップを行います。
- ◇ 複雑化・多様化する課題に対応できるよう、より専門性の高い研修を実施する等研修の機会を充実し、人材の育成を図ります。

成果指標

項 目	基準値（H26 年度）	目標値（H31 年度）
定数に対する充足率	96.4%	100%

※毎年度 4 月 1 日を基準日とします。