

第11章 福祉

第1節 福祉の供給体制

(1) 要援護者実態調査

行政サービスや施設を利用していた高齢者や障害者・児童などに対しては、被災後、福祉事務所・各種福祉施設・サービス提供機関が、電話連絡や自宅や避難所を訪問しながら安否確認を実施した。また、各福祉事務所では、福祉施設への緊急入所のための連絡や家族との相談、生活用品・生活用具の配布など全力を上げて応急対応をしてきた。しかし、震災後3週間を過ぎてもなお多くの市民が、避難所をはじめ自宅においても困難な生活を余儀なくされている状況が続いていた。被災によって自力で生活ができない状態に陥っている高齢者・障害者などの実態を把握し、緊急対応を要するケースについては、直ちに適切な援護を行ない、より総合的な緊急対策を講じるため、他都市職員の応援も得ながら、2月13日から3月10日まで要援護者の実態調査を行った。

① 基本方針

- ・医療的ケアが必要と判断される者については、入院または健康管理に対する適切な手段を講じること。
- ・避難所あるいは在宅では必要なケアができないと判断される者については、市外の福祉施設を含め、積極的に短期入所（緊急一時入所）を勧める。
- ・これによりがたいときには、緊急一時受け入れ施設の確保に努めるとともに、第2次避難所の積極的な活用を図る。
- ・各種の事務手続きを可能な限り簡素化し、要援護者に必要なサービスが直ちに提供できるよう努める。
- ・要援護者に対しては、従前のサービスのみではなく、早期に生活の安定を図る施策を実施

する視点で対応する。

- ・福祉事務所は、民生委員児童委員・主任児童委員の安否の確認と活動再開のための連絡を早期に図り、活動に対する支援を講ずる。

② 実態把握の実施

ア. 避難所の要援護者（児）

- ・65歳以上の高齢者及び障害者の実態把握は、原則として福祉事務所ホームヘルパーと保健所保健婦により行い、市民福祉振興協会登録ヘルパーが協力して実施した。健康状態や環境衛生等を勘案して把握することに努めた。
- ・中学生以下の児童を対象に、保育所保母や児童相談所ケースワーカーが生活状況を調査した。

イ. 在宅の要援護者

- ・65歳以上の一人暮らし、寝たきり及び虚弱な高齢者を対象として、原則民生委員・児童委員が安否の確認と生活状況の把握を行った。民生委員・児童委員の活動が困難な地域では、ボランティアの協力を得た。
- ・障害者については、民生委員・児童委員や福祉専門ボランティア団体の協力を得て、生活状況の把握を行った。

③ 実態把握の結果

2月13日から3月10日ごろまで行った実態調査の結果は、介助の必要が認められたものが高齢者は1,666人、障害者が1,054人、児童は119人であった（図表11-1-1）。これらの方々に対しては、必要に応じて入院、緊急ショートステイ、

図表11-1-1 要援護者実態調査結果

高齢者	65歳以上の高齢者のうち介助の必要が認められた者（一部介助を含む）	避難所 498人 在宅 1,168人
障害者	身体障害手帳1・2級及び療育手帳A判定の重度障害者のうち、介助の必要が認められた者（一部介助を含む）	避難所 426人 在宅 628人
児童	養育・保育上の問題や本人または家族に心身上の問題が認められた者	避難所 119人

ホームヘルパー派遣等の施策を、身体的状況を継続的に把握しながら提供した。

(2) 高齢者福祉

日常生活に援護を必要とする高齢者にとって、震災による生活の変化は大きな問題であった。今回の震災後、まず、安否確認を行い、地域での生活が困難な高齢者に対して緊急ショートステイ、緊急入所といった施設での受け入れを行った。引き続き、ホームヘルプサービス、入浴サービス、日常生活用具給付といった在宅ケアを推進した。また、仮設住宅での住宅改修も行っている。

① 緊急ショートステイ

地震発生後、避難所に避難した高齢者のなかには、寒く、不便な避難所での生活を送るにつれて、体調を崩したり、一時的なADL（日常生活動作能力）の低下をきたす人がでてきた。こうした要援護高齢者を、市内の老人ホームにおいて緊急ショートステイとして入所させ、当面の生活の保障を行うこととした。

市内の老人ホームは、多くが北区・西区にあつたため、幸いにも今回の地震による被害は大きくなかった。緊急ショートステイの実施にあたっては、市内老人ホームの機能回復訓練室や多目的ホール等の空いたスペースを積極的に活用することや、各居室の定員を一時的に増やすことにより対応をしていったが、市内の老人ホームだけでは限界があるため、市外県下・県外の老人ホームにも緊急ショートステイの受け入れの依頼を行った。

具体的な緊急ショートステイの実施は、各区の福祉事務所にある「あんしんすこやか窓口」が担当し、各避難所からの通報や避難所調査により把握した要援護高齢者を各老人ホームに入所させた。入所にあたっては、具体的な移送方法に困難を来したため、市内老人ホームにあるショートステイ送迎用の車両の活用や、県下施設の場合、受け入れ先の老人ホームから寝台車等により迎えに来てもらうよう依頼を行った。

また、受け入れ先では定員の一時的な増加のため、施設の介護職員不足といった状況が見られたため、厚生省のあっせんで、他都市の施設

介護職員の派遣を依頼し、市内・県下の各老人ホームに介護職員の派遣を受けた。震災以降、平成7年8月末までに緊急ショートステイとして、286施設、延べ1,976人の高齢者が緊急入所した。

緊急ショートステイの利用者の中で老人ホーム入所措置が必要な高齢者を特例的に措置入所の取り扱いができるよう厚生省と協議し、その結果、5月25日付厚生省通知により、定員外措置が認められ、9月1日現在597人が措置入所扱いとなった。

② 緊急入所（緊急一時受入施設）

避難所において要援護者を抱えた家族にとって、介護が心身ともに大きな負担となっていることから、国民宿舎や民生局所管施設等の公共施設を利用して、要援護高齢者とその家族を含めた緊急一時受入施設を開設した。

入所対象者は、避難所において高齢者（虚弱老人）を抱えた家族とし、具体的な申し込みは「あんしんすこやか窓口」と協議し、施設の状況を確認しながら入所を行い、徐々に対象施設の拡大を行っていった。

緊急一時受入施設は、避難所の認定を受け、3食の食事提供とあわせ入浴施設の提供を行った。なお、高齢者の介護については、家族が行うこととした。ピーク時で76世帯189人の家族が利用した。

③ ホームヘルプサービス

地震によるライフライン停止や一時避難等、高齢者にとってサービス提供の前提となる在宅生活が著しく困難な状況におかれたため、まず安否確認・身体状況の変化の把握を緊急課題として取り組んだ。福祉事務所のヘルパーは、震災当日から、訪問による安否確認と、在宅生活を継続している市民へのケアを行うほか、避難所の巡回による要介護者の把握と保健婦等と協力して在宅・避難所調査等を行った。

一方、こうべ市民福祉振興協会に所属する登録ヘルパーは、震災により2名が死亡したほか、多くのヘルパーが被災した。事務所も市民福祉交流センターにある本部ビルが損壊により事務機能に支障を来すだけでなく、西部事務所（長田区）までビル損壊により使用不能となるなど

の困難な状況の中で、出務したコーディネーターが、震災当日から利用者やヘルパーの電話に対応した。

そのような状況ではあったが、震災で一時停止していたヘルパー派遣を翌週（1月25日）から順次再開してできる限りの対応をとるよう努めた。

2月1日には登録ヘルパー全員への葉書による安否確認を実施、2月13日から要援護者の全市調査のため福祉事務所での応援体制をとった（62人）。7月以降は仮設住宅に対する応援体制を組み、活動を行った（ピーク時69人）。なお、地震直後から、多くのヘルパーが対象者の安否確認、生活用品の提供、水汲みや薬取り、関係機関との連絡などの自主的活動を行った。

④ デイサービス

デイサービスセンターのうち、各区の在宅福祉センターは、開館を目前としていた東灘在宅福祉センターと比較的被害が少なかった地域にある北在宅福祉センターを除き、多かれ少なかれ被災した。例えば、中央在宅福祉センターでは、入浴設備が破損するなど、大きな被害を受けたのをはじめ、西在宅福祉センターでも外溝やタイルが破損するといった被害が生じた。

また、ガス・水道といったライフラインの停止とあわせて、4カ所（東灘・灘・長田・須磨）の在宅福祉センターでは地震直後から避難所となるなど、デイサービスを実施するには困難な状況におかれていた。

しかし、そのような状況にあっても一部サービスを縮小したミニデイサービスとして早期に立ち上げを図ったり、被害の大きかった中央在宅福祉センターでも、入浴サービス部分を他の施設の協力を得て実施するといった努力を各施設とも払った結果、2月には何らかの形でデイサービスの提供を再開するにいった。

その他、特別養護老人ホーム併設のデイサービスセンターでは、要援護高齢者の緊急ショートステイを大量に受け入れる一方でデイサービスを継続するといった、施設運営上かなり困難な条件の中でも、民間社会福祉法人・施設の全面的な協力を得て実施することができた。

⑤ 入浴サービス

比較的被害の少なかった北区・西区の福祉施設での入浴は地震当日でも行われていたが、寝たきり老人への訪問入浴サービスは、委託先である市社会福祉協議会及び民間事業者ともに拠点を市街地においていたため、入浴スタッフの被災とあわせて業務の一時的停止を余儀なくされた。

しかし、一日も早い復旧に向けて、まず他の在宅福祉サービスと同様、利用者の安否確認から着手し、そのうちで自宅で入浴可能な者への訪問・サービス提供から立ち上げを図った結果、2月2日の再開を手がかりに順次入浴を開始していった。

一方、避難所に避難する高齢者のうち、避難所生活を継続することが困難な者については、早い時点で市内外の特別養護老人ホームへの緊急入所手続きをとるなどしたが、それまでの間及びそれ以外の虚弱な高齢者に対する入浴機会の提供は、主に全国からの応援チームやボランティアに依頼して行った。訪問入浴事業としてはその間、復旧に全力を傾け、4月段階で引き揚げた応援チームや、ボランティアに頼っていた入浴ニーズについても、各区のあんしんすこやか窓口を通じるなど全て引き継げる体制を整えることができた。

⑥ 日常生活用具の給付

震災前から、日常生活用具給付をはじめとする高齢者を対象とした保健福祉施策については、各福祉事務所の「あんしんすこやか窓口」において、総合的な相談とサービスの提供を行っていたが、地震直後から福祉事務所職員は遺体安置や被災者支援に専念せざるを得ない状況となった。また、市内に営業所を持つ福祉機器の専門業者も、震災の影響により営業できないところや、交通混乱により商品が搬送できないところがほとんどであった。

一方、避難所に避難している高齢者の中には、震災により自宅が倒壊したり焼失したため、日常使用していた車椅子やポータブルトイレといった用具はもちろん、家財道具一切を持ち出せなかった人たちも多くおり、緊急に必要な福祉用具を調達する必要がある。

これには、日本福祉用具供給事業者協会及びその会員企業から供給を受けた特殊寝台364台・車椅子113台・ポータブルトイレ397台、その他の福祉用具で当面の対応をすることができた。また同じく紙おむつについて約21万枚（1月30日までの累計）の供給を受け、それらを他の救援物資とともに避難所等へ配るなど高齢者を介護する人たちへの支援を行った。ちなみに、3月までに各福祉事務所で日常生活用具として給付した件数は200件を超えた。

その後、高齢者世帯あるいは高齢者を抱えた世帯が避難所から自宅あるいは仮設住宅へ移動するにつれ、日常生活用具の給付申請は急増し、6年度中の給付総件数2,452件に対し、7年度の第一四半期（4～7月）だけで1,527件という給付実績となっている。これは先に述べたような震災に起因した破損・消失による更新需要が高いためと考えられる。

なお、他の在宅福祉サービスと同様、日常生活用具給付においても震災による全・半壊世帯に対する利用者負担の減免措置を7年度末まで神戸市独自で継続しており、利用世帯の負担軽減を図った。

⑦ 仮設住宅改修事業

仮設住宅の改修工事は、閉じ込めりがちとなる高齢者・障害者の外出支援ならびに住宅内の事故を防止することを目的に行った。

仮設住宅は早期に大量の住宅を供給する必要から標準的なユニットバス・トイレを組み込んだタイプとなったため、高齢者・障害者にとって日常生活上、不便を生じる部分もあることは早くから認識されていた。しかし、当初から約3万戸ある仮設住宅の中で高齢者・障害者の改修ニーズをどう把握するか、などの問題からすぐに着手できない状況があったが、国において予算措置が講じられて以降大きく前進し、具体的に神戸市としては、次の方法を採用することとした。

第一に、改修の要望として最も高いのは、入り口での段差解消とユニットバス・トイレの手すり設置であり、この改修を先行させることで多くの入居者の日常生活上の不便を解消できると考えた。

第二に、ニーズの有無は本人からの申請で確認するようにし、窓口への来所などの負担をなくすため、電話請求で申請用紙を発送、同封の封筒で返送してもらうとともに、内容もイラストや具体的な表現でできる限りわかりやすいものにと心がけた。

第三に、改修工事は本人の希望や取り付け位置の調整など現地での細やかな対応が求められるため、これまでの日常生活用具給付事業や住宅改修事業の実績から判断して、福祉機器の専門業者にあたらせることとし、市内に営業拠点を持つシルバーマーク取得業者に仮設住宅団地を分担させる体制をとった。

このように方向性を定めた上、まず保健婦やホームヘルパーの訪問で改修が急がれると判断されたケースから先行して実施し、続いて「広報こうべ」や地震災害対策広報で仮設住宅入居者の希望を募った。その結果、震災後約1年で4,000件近い改修要望に対応した。

(3) 障害者福祉

日常生活に援護を必要とする障害者にとって、震災に伴う生活上の被害は大きなものであった。今回の震災後、障害者対応として、まず、安否確認を行い、引き続いて、特に避難所等での生活困難な障害者のために、ショートステイで施設受入を行うとともに、障害者のための2次避難所として、しあわせの村内に障害者緊急ケアセンターを設置した。また、在宅の障害者のためにホームヘルパー・ガイドヘルパー派遣、入浴サービス、補装具・日常生活用具の給付等のサービスを提供した。

① 安否確認

在宅障害者について、震災直後より、施設やサービス提供機関を通じて利用者の安否確認を行うとともに、福祉事務所の相談活動の中で状況把握に努めたが、市内在住約5万人の障害者の状況把握を行うのは困難な状況にあった。

一方、震災直後より、ボランティアグループが安否確認、支援活動を進めていたが、市としてボランティアグループの協力を得ることを決定し、障害者のプライバシー保護に十分配慮しつつ、1月下旬より障害者名簿の開示に踏み切っ

た。開示にあたっては、最低限の情報とするため、福祉事務所や育成課で台帳の転記作業を行った。

その後2月中旬から、ボランティアの調査を補完する形で福祉事務所・保健所職員等による前述の要援護者実態調査を行った。

調査の結果、介助の必要が認められた障害者は、避難所で426人、在宅で628人であり（図表11-1-1）、調査の中で新たに把握したニーズに対し、そのつど必要な援助を行った。

② 緊急ショートステイ

震災後、ほとんどの避難所には暖房設備・個人スペースもなく、設備面で障害者対応が十分ではなかったため、体調を崩したり、移動が困難、トイレが使えないなどの生活上の問題が生じた。また、在宅の障害者も、水汲みが困難、入浴や通院ができないなど、在宅生活の継続が難しい状況にあった。このため、避難所からの通報や、本人、家族からの相談を受けて福祉事務所で状況把握の上、障害者施設で緊急ショートステイによる受入を行った。

市内の障害者施設の多くが北区・西区にあったため、幸いにも被害が少なく、震災直後より静養室、地域交流ホーム等のスペースを利用して、定員を大きく超えて対応したが、市内の障害者施設だけでは限界があるため、県下・県外の障害者施設にも受入の依頼を行った。

ショートステイの受入にあたっては、1月20日付厚生省通知に基づき、各施設のショートステイ定員を超えての他県市の施設での受入など柔軟な対応がとられた。また、兵庫県社会福祉協議会に障害者支援センターが設置されたほか、大阪府・京都府等にも受入施設のコーディネートを行う窓口が設置され、迅速・円滑な対応が行われた。

また、市内障害者施設の介護職員不足に対し、厚生省と協議の上、他都市の施設介護職員の応援を受けた。

③ 定員枠を超えての入所措置

緊急ショートステイの利用者について、3月上旬、施設を通じて意向調査を実施するとともに、福祉事務所が状況確認をした結果、帰宅等の目処がない障害者への対応が必要なことが判

明した。

こうした方のために、市外施設への入所措置を進める一方、厚生省と協議の上、施設の受入の調整を行い、4月1日より順次市所管施設に定員枠を超えた入所措置を行い、身体障害者が6名、知的障害者が4名入所した。

また、知的障害者の通所施設についても、震災により失職した障害者等新たなニーズに対応するため、定員枠を超えて入所措置を行い、16名が新たに受け入れられた。

④ 障害者緊急ケアセンター

1月30日より、しあわせの村内に障害者のための2次避難所として障害者緊急ケアセンターを設置し、避難所等での生活が困難な障害者を介護者とともに、福祉事務所または児童相談所を経由して受入を行った。

センターは避難所の指定を受け、3食の食事提供と入浴設備の提供を行った。生活面では、市立施設職員やボランティア、愛護協会・療護施設協議会からの応援職員により、介護・日常生活訓練等を行うとともに、北保健所の医師、中央市民病院の看護婦の派遣により、医療・保健面のケアを実施した。さらにリフト付きワゴン車による送迎により、通院を保障した。平成7年6月15日のセンター閉鎖までの利用者は、障害者37名、介護者9名の計46名であった。

⑤ 身体障害者手帳・療育手帳の再交付

震災により、身体障害者手帳・療育手帳を破損・紛失した障害者に対し、震災直後は手帳証明書の発行により対応するとともに、速やかに身体障害者手帳・療育手帳の再交付を行った。

1月17日から3月31日の間の再交付件数は、身体障害者手帳が516件、療育手帳が56件であった。

⑥ 補装具・日常生活用具の交付

補装具・日常生活用具を被災により紛失したり破損した障害者に対し、緊急に用具を提供するため、指定都市等に依頼し救援物資として用具を確保し、福祉事務所・保健所等を通じて配布した。一方、営業可能な補装具業者を調査するとともに、見積書の提出や所得調査等通常の事務処理を事後にして早急に補装具・日常生活用具の交付を行った。

なお、震災による全半壊・全半焼世帯に対する利用者負担の減免措置を実施し、利用世帯の負担軽減を図った。

⑦ ホームヘルプサービス

福祉事務所のヘルパーは、震災当日から電話・訪問により利用者の安否確認と必要な援助を行った。また、こうべ市民福祉振興協会の登録ヘルパーも利用者安否確認、生活用品の提供、水汲みや草取りなどの自主的な活動を行った後、1月25日から順次派遣を再開した。

⑧ 入浴サービス

訪問入浴サービスは、委託先である市社会福祉協議会及び民間事業者が利用者の安否確認から着手し、そのうちで自宅で入浴可能な者への入浴サービスを順次再開した。

一方、避難所に避難した障害者やライフラインの未復旧により増大した入浴ニーズに対し、他都市等からの応援チームやボランティアにより入浴機会が提供された。また2月中旬頃より、市内の療護施設が入浴施設を開放し、在宅の被災障害者に対し送迎による入浴サービスを実施した。

⑨ ガイドヘルパー・全身性障害者介護人の派遣

事業委託先の神戸市身体障害者福祉団体連合会を通じて、利用登録者の安否確認を行った。避難生活を送った障害者も多く、一方ガイドヘルパー・登録介護人も活動困難な状況にあり、震災後派遣回数が増減したが、3月頃より徐々に派遣を再開した。街の激変による新たな外出介護ニーズに対応するため、4月にガイドヘルパーの緊急募集を行い、新たに140名の新規登録を行った。また、地域で自立生活を目指そうとする重度の全身性障害者の日常生活全般の幅広いニーズに応えるため、平成7年度から介護人の派遣時間数の上限を64時間から96時間に拡大した。なお、震災による全半壊・全半焼世帯に対する利用者負担の減免措置を実施し、利用世帯の負担軽減を図った。

⑩ 手話奉仕員の派遣

情報入手にハンディがある聴覚障害者は、震災時の情報不足の中、通常にも増して困難な状況におかれた。聴覚障害者のコミュニケーション

確保を図るため、企業の協力により、避難所に文字放送テレビ・FAXを設置したほか、兵庫県聴覚障害者協会との連携により、

ア. 避難所、在宅の聴覚障害者に対する手話通訳による情報提供

イ. 区役所窓口（り災証明・義援金・仮設住宅受付等）への手話通訳者の配置を行った。

手話通訳者を確保するため、1月27日に兵庫県から各都道府県あて、2月24日には神戸市から各政令指定都市あて手話通訳者の派遣依頼を行い、自治体手話通訳者213名の応援を受けるとともに、手話ボランティア60名及び神戸市手話奉仕員派遣制度の登録奉仕員（58名）のうち活動可能な手話奉仕員が合流して活動した。

また、区窓口での手話通訳ニーズが顕在化したことから、各区に手話通訳員を週2回配置するようになった。

(4) 児童・乳幼児・母子福祉

震災により、自宅が全半壊・全半焼し、長期にわたる避難所生活を経験し、また、仮設住宅等へ移り住み生活の場が変わるなど、大人だけでなく子供の生活環境は大きく変わった。保育所や児童館でも施設が損壊したり、避難所になり再開できないところは、仮設保育所・臨時保育室を設置し、保育ニーズの増大した北区・西区でも、臨時保育室の設置等を行った。

震災で親を亡くした子供に対しては、必要に応じて施設への措置を行った。

また、震災を体験して精神的ショックを受け、また公園などの遊び場がなくなりストレスのたまった子供たちに対しては、相談業務の積極的な展開、児童館事業の早期再開のほか、移動児童館を行うなどにより心のケアに努めた。

① 乳児院・児童養護施設への入所

震災により市内14か所中2か所の児童養護施設で大きな被害が出た。震災直後には入所中の児童を避難所に避難させ、後に他の児童養護施設や保育専門学校へ緊急避難させた。その後一部の入所児童について他の養護施設に処遇をお願いする特例措置も行った。

一方、震災により要保護児童が増加するもの

と予測し、1月18日には市内の児童養護施設等の入所可能数の把握を行うとともに、施設が満所になった場合に備え、兵庫県・大阪市等に250名の受入枠を確保した。その後も全国から要保護児童の受入の申し出があり、4月末時点で2,000名の受入枠を確保し万全の体制をとった。

② 母子生活支援施設への入所

震災により母子生活支援施設（かつての母子寮）も1施設が全壊し、他の施設へ緊急入所させた。

また母子家庭が増加することが予想されたほか、震災前から母子家庭であった世帯についても、住居等の生活基盤を失った世帯も相当数にのぼることが予想され、り災母子の緊急入所を近隣府県に依頼し、母子・婦人の受入体制を整えた。

③ 保育所への入所

ア. 緊急入所

震災により、一時的に避難・疎開した児童や、新たに「保育に欠ける」状態となった児童に対して、手続きを簡略化し、他都市の協力も得て迅速かつ柔軟に入所措置を行った。この緊急入所は、期間を平成7年3月31日までと限定したもので、北海道から沖縄まで全国の保育所（園）に及んだ。

イ. 仮設保育所・臨時保育室の設置

施設の損壊等により、正常な保育が困難となった保育所において前述のとおり仮設保育所、臨時保育室の設置を行った。

ウ. 保育料の減免

震災により、保護者の居宅等の損害が多いため、保育所においても十分な保育ができなかったこともあり、保育料の減免を行った。

④ 児童のショートステイ・デイサービス

震災によって、生活基盤の立直しの中でストレスも増加することが考えられ、一時的に子供を見ることが困難な場合に限り、乳児院、児童養護施設や母子生活支援施設といった市内24カ所の児童福祉施設でショートステイ・デイサービスを提供した。

⑤ 母子寡婦福祉資金の災害貸付

住宅の再建や仮設住宅からの転居等により災害関連貸付の増加が予想されたため、7年度に

において貸付枠の拡大を図った。

⑥ 児童相談所によるこころのケア等

児童相談所では、震災を体験した子供の精神的ケアのため、相談と啓発に重点をおいた精神的ケアに取り組んでいる。

震災直後からケースワーカーによる避難所訪問を実施したほか、精神科医や心理判定員などからなるチームで保育所や小・中学校へ巡回相談を実施した。また、市内2カ所に駐在相談所を設置したほか、避難所9カ所に「こども心の相談ポスト」を設置し、精神面でのケアを行ってきた。

この他、「日本児童青年精神医学会」の医師の協力により電話相談（こども心の相談）を平成7年1月29日から3月31日の間実施（49件）したほか、厚生省の依頼により大阪市中央児童相談所がコーディネート機関となり、大阪府子ども家庭センターとの緊密な連携のもと全国の児童相談所からケースワーカー等を派遣していただき、避難所を巡回（「児童の心の相談」2月10日から実施、延べ529カ所）し、心的外傷後ストレス障害（PTSD=Post Traumatic Stress Disorders）の啓発活動や状況把握を行った。

さらに4月17日からは「児童こころの相談110番」の専用電話を設置し、必要な場合には訪問指導を行うほか、公立・私立の保育所の協力を得て、就学前児童のPTSD症状の発生状況についてのアンケート調査や保育所、児童館、その他児童福祉施設等の職員を対象に研修を4回行い、延べ740人が参加した。

⑦ 移動児童館等

児童館では遊びを通して子供の不安解消、ストレスを発散させ、精神的ケアを図るため、「母と子のすこやかクラブ」などの通常事業の一日も早い再開に努めた。こべこランドも被災し、館の利用ができなくなったが、造形スタジオや音楽スタジオを市内児童館へ巡回派遣して実施するなど、遊びを通じた児童の心のケア事業を継続実施した。

また、2月14日からは、被災6区の避難所となった学校の校庭や近隣公園で、被災区以外の児童館指導員が中心となり、紙芝居やゲーム大会などの遊びの宅配便（移動児童館）を実施し

た。7年度にも、被災6区だけでなく、北区・西区等でも仮設住宅周辺の公園等で「あおぞら児童館」として引き続き実施した。

⑧ 学童保育事業

本市の学童保育事業は児童館方式を中心に行っているが、震災により児童館が損壊あるいは避難所となるなど再開できないところが発生した。しかし地域に落ち着きが戻り出すと、父母の職場復帰にともない、留守家庭が増え、学童保育の早期再開の要望が強まった。

児童館も学童保育の再開を最優先させた結果、学童保育だけは小学校や地域の集会所、仮施設などを借りて全館で事業を早期に再開させた。

また、地域方式の学童保育所も被害を受けたため、7年度に限って特例的に運営補助の緩和適用を行ったほか、全半壊した10カ所に対しては、復興事業に対する補助を行い、再建支援を行った。

(5) 生活保護世帯

生活保護とは、国が生活に困窮する全ての国民に対して、困窮状態に応じた必要な保護を行い、最低生活の保障とともに、その自立を助長することを目的とした制度であり、生活困窮世帯の状況に応じ個別に生活支援を行うものである。

今回の震災によって、市内生活保護世帯15,024世帯のうち①全壊（焼）世帯3,619世帯、②半壊（焼）世帯2,652世帯、また死亡者は278人と多大な被害を受けた。これらの世帯の生活再建支援を図るとともに、一般低所得世帯の生活全般に及ぶ生活不安等に適切に対処する必要があるため、一般被災世帯との均衡・公平性にも留意しながら適切な制度の運営を図っているものである。

① 震災後の生活相談・申請等の状況

震災直後の福祉事務所においては、遺体の安置等に職員が不眠不休で取り組み、庁舎の損壊・被災者の庁舎への一時避難等の状況の中、生活保護世帯の安否確認・2月分保護費の支払確保・生活相談業務等、本来業務機能の回復に全力をあげて取り組んでいた。このような状況の中で、生活福祉資金の小口貸付相談・救援物資搬出入・

災害援護資金貸付・避難所実態調査等多くの災害関連業務を他都市の応援職員の支援も受けながら、老人・障害者等要援護世帯の生活・医療・住宅等多様な相談援助業務に全力をあげて取り組んできたものである。

福祉事務所体制を維持するために、2月初旬より6月末まで厚生省の支援及び兵庫県との連携のもと全国の自治体より延べ7,944名の応援を受けるとともに、6月より仮設住宅が多く建設された西・北・垂水・北須磨・東灘各福祉事務所への生活保護関係応援職員の派遣を行い、被災市民の生活相談等に適切に対応できるよう全市的な取り組みを行った。また、11月より仮設住宅入居世帯等の状況を鑑み、査察指導員2名・地区担当員22名の兼務発令を行うことにより、生活保護業務の実施体制の整備に努めるとともに、厚生省の支援のもと臨時職員を配置することにより相談援助等福祉事務所機能の充実に努めた。

なお、震災直後は生活・医療・住宅等生活不安全般に関する相談が多く、他の法制度の適切な活用等により関係機関との連携を図り、個別世帯の実情に応じて問題解決に努めたものである。

(6) 保険・年金事業

① 国民健康保険に係る震災特例措置

神戸市国民健康保険においては、震災に対応するため、震災直後より各種特例措置を国に要望し、国等関係機関と緊密な連携を取りながら以下の特例措置を講じ、被災者の負担軽減、医療の確保を図ってきた。

ア. 保険証をなくした場合の対応

家屋の焼失等により、医療機関に被保険者証を提示できない場合、①住家が全壊（焼）、半壊（焼）の被災、②主たる生計維持者が死亡または重篤な傷病のいずれかで申し立てをした場合は、氏名、生年月日、住所、加入保険名等の申告のみで保険診療扱いとする特例措置を講じた。

イ. 一部負担金等の支払猶予

上記の被保険者については、平成7年3月末まで一部負担金の支払猶予を実施し、

震災直後の医療の確保を図った。

ウ. 保険料納付期限の延長等

震災後に納付期限が到来する平成6年度第8期と9期の2期分について、納付期限を平成7年3月まで延長した。

また、これに併せて平成6年度8期から10期までの3期分について、口座振替による保険料収納を停止し、納付書納付に切り替えた。

エ. 一部負担金の免除

その後、(ア)住家が全壊(焼)、半壊(焼)、(イ)世帯主の死亡または重篤な傷病、(ウ)世帯主の業務の休廃止、(エ)世帯主が失職し無収入、のいずれかに該当する世帯については、震災の発生した日に遡って、一部負担金については、平成7年12月末まで免除、入院時食事療養の標準負担額については、平成7年5月末まで免除する特例措置を講じた。

このため、新たな一部負担金免除証明書を被保険者に対して交付することとし、3月中旬から各区役所の窓口において、交付申請の受付・免除証明書の発行業務を開始した。また、1月17日以降に医療機関の窓口で一部負担金を支払った該当世帯については、還付申請の受付を同時に開始した。

オ. 平成6年度保険料の減免

国保保険料については、国の減免基準に従い、震災に係る特例減免制度を新たに創設するため、条例改正、規則制定を行った。

これにより、平成6年度8期から10期までの3期分を対象とする保険料減免を実施した。

減免適用に際しては、被災した被保険者の申請手続きの負担を軽減するため、被災程度等が把握できる世帯については職権による減免適用を実施した。

カ. 平成7年度保険料の減免

平成7年度分の保険料についても、6年度分と同様の基準により特例減免措置を実施することとした。

減免適用に際しては、所得申告期限の延長により平成6年所得が未把握のため、平成7年6月の時点で減免率が確定しない世

帯が生じたが、被保険者の利便を考慮して、平成6年度に適用した震災特例減免を暫定的に引き継ぎ、可能な限り職権による適用を図った。

キ. 国保相談会の実施

被災者の国保資格、保険料減免等に関する各種相談に対応するため、市外設置の大規模仮設住宅団地や市内郊外の大規模仮設住宅団地等で国保相談会を実施した。

ク. 近隣市等からの職員応援

震災に伴う国民健康保険料の特例減免を職権適用するにあたり、国保加入世帯のり災情報の電算入力業務のため、姫路市・加古川市・兵庫県国民健康保険団体連合会から延べ238人の派遣を得た。

② 国民年金事業に係る震災特例措置

国民年金事業においては、震災により被災された被保険者と年金受給権者に対して、関係機関と緊密な連携を取りながら、以下の震災特例措置を講じるとともに、市外の仮設住宅に出張して相談サービスを行った。

ア. 保険料申請免除の特例

震災により、(ア)住宅の全壊(焼)、半壊(焼)、(イ)家財の損失、(ウ)失職による所得減少等に該当する被保険者に対し、免除申請を行った場合、平成6年12月分から平成8年3月分までの保険料が免除となる措置(通常、申請免除は年度単位)を講じた。これにより、平成6年12月分を口座振替納付した者から保険料還付請求があった場合には、保険料還付を行った。

また、被災者からの申請があった場合も、県下はもちろん大阪府下での受け付けも可能とした。

イ. 保険料口座振替の中止

震災による金融機関の被災や被災した被保険者への対応として、1～2月分の保険料の口座振替を中止し、対象者には納付手段として、納付書(特例申請免除用の申請書同封)を送付した。

また、3月分については、保険料振替日を予定日の27日から31日へ遅らせる措置を講じた。

ウ. 一時避難者への保険料納付手段措置

県内外への一時避難者に対して、納付書等を送付するため、避難先市町の協力を得て、当該市区町への連絡体制を設けた。

エ. 年金相談窓口の設置

被災者の年金受給、保険料納付等に関する各種相談に対応するため、相談窓口の設置回数を増やした。また、市外の仮設住宅への対応として、姫路・加古川・高砂の各市の仮設住宅で年金相談を実施した。

オ. 受付事務の簡素化

免除申請、保険料の還付等の受付における印鑑紛失の際の拇印での対応、年金請求の際の添付書類の省略等、受付事務の簡素化・迅速化を図った。

カ. 現況届提出期限の延長

国民年金・厚生年金の年金受給者については、毎年1回、誕生月の末日までに引き続いて年金を受ける権利があるかどうかを確認するための「現況届」の提出が必要であるが、1月から3月生まれのものについては、提出期限を4月末まで延長した。

キ. 特例支給のための生存確認の一括処理

「現況届」の提出がない場合でも、4月期の支払を暫定的に支給するため、住民基本台帳による年金受給者の生存確認作業を行った。

ク. 老齢福祉年金等の支給停止解除の特例

所得制限により支給停止となっている老齢福祉年金及び障害・遺族基礎年金の受給者が災害を受けたものは、被災状況届を提出することにより、支給停止を解除し、年金が支給されることとなった。

ケ. 兵庫県、大阪市からの職員応援

震災による区役所窓口体制の強化のため、県年金指導課、社会保険事務所、大阪市へ職員の派遣を依頼し、平成7年2月22日から4月1日までの間に、延べ208名の派遣を得て、窓口体制を強化した。

第2節 福祉復興プラン

1. 震災による新たな福祉ニーズの発生

震災により新たに援護を必要とする市民は、①在宅福祉の基盤である家屋の倒壊や焼失などによる生活の場の喪失、②家族の死亡や負傷による震災後の家庭環境の変化とそれに伴う介護・養育などの家庭における機能の喪失又は低下、③震災による負傷やショックによる心身機能の低下、④地域活動の担い手自身が被災したことによる地域の機能の喪失又は低下などの理由により、大幅に増加した。

震災に伴う新たな福祉ニーズを把握するため、要援護者実態調査（第1節(1)参照）を実施した結果、65歳以上の高齢者のうち介助（一部介助を含む）の必要が認められた者は、避難所で498人、在宅で1,168人であった。また、身体障害者手帳1・2級及び療育手帳A判定の重度障害者のうち介助（一部介助を含む。）の必要が認められた者は、避難所で426人、在宅で628人であった。さらに養育・保育上の問題や本人又は家族に心身上の問題が認められた児童は、避難所で119人であった。（図表11-1-1。児童は避難所のみが調査対象であった）。

同調査結果からも明らかなおり、阪神・淡路大震災による甚大な被害は、特に高齢者・障害者・児童といった援護を必要とする市民への影響が大きく、その結果福祉サービスへのニーズも急増したのである。

2. 「市民福祉復興プラン」の策定

震災により市民生活は大きな影響を受けたため、市民生活の安定をできるかぎり早急に図ることが行政としての最優先課題となった。神戸市市民福祉調査委員会（委員長：新野幸次郎・神戸大名誉教授）は3月13日以降、「市民福祉復興プラン」の策定に向けての審議を開始し、5月22日に「市民福祉復興プラン」の策定にかかる基本的事項について」の意見具申を市長に対し行った。この意見具申の趣旨を踏まえ、

震災後急増した福祉ニーズに緊急に対応し、新しい福祉都市づくりを進めていくために7月19日に「市民福祉復興プラン」を策定した。

「市民福祉復興プラン」は計画期間を7年度から9年度までの3か年に設定し、市民福祉の復興を実現するための具体的施策を、「生活自立のための支援」、「高齢者・障害者・児童などの要援護者へのサービスの拡充」、「人にやさしい福祉のまちづくり」という3つの視点から取りまとめたものである。

このプランでは個別の福祉サービスについて、当時の水準（6年度末時点）と9年度目標水準との比較で次のような拡充をめざした。

- ・高齢者施策の「在宅3本柱」と言われるホームヘルプサービス（日常生活の手伝いを要する高齢者に対し、家事や介護を行う）、デイサービス（虚弱高齢者が日帰りで給食、入浴などのサービスを受ける）、ショートステイ（家族の介護ができない時に寝たきり高齢者等を施設で1週間から1か月程度預かり介護する）を約2倍に拡充する。
- ・家庭での介護が難しい寝たきり高齢者等を預かり世話をする特別養護老人ホームの入所定員を約1.4倍に拡大する。
- ・デイサービス、ショートステイなど在宅福祉の支援機能を持つ高齢者介護支援センターを特別養護老人ホームに併設して整備する。
- ・障害者ホームヘルプサービスを約2倍に拡充する。
- ・東部、中部に続く市内3か所目の在宅障害者福祉の拠点施設である西部在宅障害者福祉センターを新たに整備する。
- ・朝の特例保育（午前7時30分～8時）の大幅な拡充、時間延長型保育（午前7時～午後7時）の拡充や、育児中の母親等に代わって一時的に児童を養護施設等で預かる子育てリフレッシュステイサービスの充実を行う。

その他、新規施策の実施についても掲げた。

3. 「市民福祉復興プラン」の達成状況

保健福祉局では、市民福祉復興プランで掲げた目標の実現に向け施策の充実に取り組んでい

たが、平成9年2月に策定した「“こうべ”の市民福祉総合計画（後期実施計画）」（後述）で新たに13年度の目標を設定したことにより、「市民福祉復興プラン」自体が「後期実施計画」に包含されることとなり、引き続き新たな目標に向け取り組んでいる。

ここでは、「市民福祉復興プラン」の終了年次である9年度末時点での主な施策の達成状況を見ることにする。図表11-2-1からも明らかなおおりに、高齢者福祉施策については概ね目標を上回る水準に達しており、特に特別養護老人ホームの整備については平成8年度段階で目標を前倒しして達成している。障害者福祉施策については小規模通所訓練施設や知的障害者施設等の整備では目標を達成したが、デイサービス、身体障害者療護施設の整備等では若干目標を下回った。児童福祉施策では保育時間延長等保育事業については概ね目標を達成したが、学童保育等については目標を下回った。総じて見ると、部分的には若干の未達成項目はあったものの在宅・施設福祉サービスの両面に渡りサービス拡充を行い、概ね目標を達成したと言えよう。

また、「市民福祉復興プラン」により新たに実施するとしていた施策について3つの視点別にみると、次のような達成状況となっている。

① 生活自立のための支援

- ・障害者の就業の確保を図っていくため、障害者就労推進センターをキャナルタウン東街区に8年4月に開設し、就労相談・訓練等様々な事業を展開している。

② 高齢者・障害者・児童などの要援護者へのサービスの拡充

- ・ホームヘルプサービスの派遣時間帯を8年4月より午後8時まで延長するとともに、24時間対応ホームヘルプサービスを7年11月に3区でモデル実施したのを皮切りに9年度には全区でモデル実施している。
- ・各区の在宅福祉センター（施設の構造上実施できない兵庫在宅福祉センターを除く。）で痴呆性的高齢者を対象にした毎日型デイサービスを7年度より実施し、24時間介護相談を行うなど、高齢者・障害者の在宅生活を支援している。

- ・高齢者・障害者が入居している地域型仮設住宅において、7年11月より配食サービスを実施している。
 - ・一部の保育所においては、7年12月より午後8時までの延長保育も実施している。
- ③ 人にやさしい福祉のまちづくり
- ・仮設住宅に居住する要援護者の増加に対応するため、7年8月よりふれあい推進員を

- 配置し、地域見守り活動を強化している。
- ・7年度より、日頃から地域で福祉活動や防災活動を進め、災害時にも市民が主体となった初期消火、避難誘導や安否確認、家事援助などを行う「防災福祉コミュニティ」の結成を促進している。
- ・各区に7年3月～6月に設置したボランティアセンターを充実するとともに、市民福祉

図表11-2-1 市民福祉復興プランの主要事業の達成状況

■主要な在宅サービスの拡充

事業項目	平成6年度決算	平成9年度目標	平成9年度決算
高齢者ホームヘルプサービス	1,946 世帯	3,620 世帯	3,776 世帯
高齢者デイサービス	535 人/日	1,085 人/日	1,130 人/日
高齢者ショートステイ	390 人分	730 人分	763 人分
訪問入浴サービス	418 人/月	730 人/月	699 人/月
時間延長型保育サービス	22 か所	35 か所	35 か所
朝の特例保育	40 か所	123 か所	全園対応
乳児保育	89 か所	99 か所	98 か所
一時的保育	9 か所	15 か所	12 か所
子育てリフレッシュステイ	延べ 2,520日	延べ 4,900日	延べ 4,116日
学童保育	133か所	152 か所	135 か所
児童館すこやかクラブ	85 か所	全館実施	3～4歳児 196クラブ 2歳児 9クラブ
障害者ホームヘルプサービス	277 世帯	580 世帯	499 世帯
在宅重度障害者デイサービス	21 か所 430 人	28 か所 600 人	24 か所 560 人
障害者ショートステイ	49 人分	67 人分	63 人分
小規模通所訓練施設 [身体障害者・知的障害者]	32 か所 290 人	44 か所 374 人	47か所 425人
知的障害者自立訓練事業	57 人	74 人	65 人
福祉就労	102 人	117 人	115 人

■主要な施設の整備

事業項目	平成6年度末	平成9年度目標	平成9年度決算
特別養護老人ホーム	2,120 人分	2,950 人分	3,110 人分
高齢者介護支援センター	3 か所	11 か所	10 か所
ケアハウス	1 か所	5 か所	4 か所
在宅障害者福祉センター	2 か所	3 か所	3 か所
身体障害者療護施設	3 か所 150 人	4 か所 200 人	3 か所 150 人
知的障害者入所更生施設	9 か所 510 人	10 か所 560 人	10 か所 560 人
知的障害者通所施設	14 か所 715 人	16か所+5分場 820 人	17か所+4分場 820 人
知的障害者グループホーム	9 か所	12か所	13か所 *1

* 1 ……別途、神戸市民が入所する市外の施設（神戸市認証以外）に助成を実施

大学においてボランティアリーダー研修等を実施している。

4. 「“こうべ”の市民福祉総合計画（後期実施計画）」の策定

(1) 「“こうべ”の市民福祉総合計画（後期実施計画）」の位置づけ

「神戸市民の福祉をまもる条例」は、その第3条で「市は市民福祉に関する総合的な施策を策定し、これを実施する。」と規定しており、神戸市ではこの規定に基づき市民福祉計画を策定してきた。この市民福祉計画では、福祉の対象を従来の児童・高齢者・障害者等の限られた市民から広く全ての市民に広げるとともに、健康、所得、労働、教育、住宅などの生活の基礎的条件を安定的に確保していくことが福祉のあるべき姿、即ち「市民福祉」であるという考え方を基本理念に据えている。

保健福祉局では、市民福祉計画としては、昭和52年度～平成3年度までの15年間の5次に渡る3か年計画と平成4年度～8年度の「“こうべ”の市民福祉総合計画（前期実施計画）」に引き続き、平成9年2月に、基本目標を「ともに創る新しい『21世紀の福祉都市』をめざして」とした「“こうべ”の市民福祉総合計画（後期実施計画）」（平成9年度～13年度）を策定した。後期実施計画の策定にあたっては、神戸市市民福祉調査委員会の答申（平成8年12月）の趣旨を反映させるとともに、前期実施計画との継続性並びに先に述べた「市民福祉復興プラン」の

内容を踏まえ、市民生活の再建の視点からの施策の整理も行っている。さらに、国における介護保険制度導入を始めとする社会保障制度改革の動きにも配慮している。

(2) 要援護者に対する各種調査の実施

後期実施計画の策定に際しては、神戸市市民福祉調査委員会と保健福祉局が共同で、特に在宅の要援護者の保健福祉ニーズを客観的に把握するとともに震災による影響等についても明らかにするため、高齢者・児童・心身障害者生活実態調査を行っている。また、神戸市精神保健福祉審議会と保健福祉局が共同で、精神障害者の社会復帰、自立と社会参加に向けて、「住まい」、「就労・活動の場」及び「日常生活でのサービス」に関して、何が必要とされているのかを明らかにし、今後、神戸市が実施すべき施策を検討するためにアンケート調査を行っている。

① 高齢者生活実態調査

ア. 高齢者生活実態調査の概要

高齢者生活実態調査の対象者、実施手法・時期、対象者数や回収数等は図表11-2-2のとおりである。

イ. 高齢者生活実態調査の分析結果

・1次調査

震災による住まいの被害は、「全壊または全焼」が19.2%、「半壊または半焼」が21.2%、「一部損壊」が37.6%と8割弱の世帯が住宅に被害を受けている。

震災後困ったことでは「お風呂や便所が

図表11-2-2 高齢者生活実態調査の実施手法等

	第1次調査（一般高齢者）	第2次調査（要援護高齢者）
対 象	神戸市内に居住する満65歳以上の高齢者を対象とし、住民基本台帳及び外国人登録台帳から無作為に抽出	第1次調査の結果から在宅の要援護高齢者（寝たきり、要介護の痴呆、虚弱）と認められる者
期 間	平成8年2月17日～25日	平成8年4月20日～5月15日
方 法	民生委員が訪問し、留め置き方式により原則として本人が記入	市民福祉振興協会ヘルパーコーディネーター、在宅ケア研究所登録看護婦の訪問による直接聞き取り方式
抽出数	5,135	545
有効回収数	4,618	456
有効回収率	89.9%	83.7%

使えなかった」(51.1%)が最も多く、以下「水・食料・衣類などの生活物資が十分得られなかった」(36.2%)、「電話やファックスが使えないので、親類や知人に連絡できなかった」(25.5%)、「精神的に不安定になった」(23.8%)が続いている。

福祉サービスの認知度(「よく知っている」及び「名前は知っている」)をみると、「ホームヘルパーの派遣」(81.0%)、「入浴サービス」(70.2%)、「ショートステイ」(59.7%)、「デイサービス」(56.5%)、「訪問指導」(53.2%)が比較的高かったが、「在宅介護支援センター」、「住宅改修助成事業」、「あんしんすこやか窓口」は20%台となっている。

今後の神戸市の高齢者対策としては、「自宅で養護を受けることのできない高齢者が入所できる施設の拡充」(34.3%)が最も多く、以下「ホームヘルパーの派遣やデイサービスなどの在宅ケアサービスの拡充」(29.3%)、「病院、保健施設などを増やす」(23.7%)、「高齢者向けの住宅の供給を増やす」(21.9%)、「安心して外出できるように道路の整備をする」(21.8%)が続いている。

・ 2次調査

日常生活動作能力が「普通にできる」割合は、「歩行・移動」が1.3%、「入浴」が1.0%、「食事」が39.7%、「排泄」が27.3%であるのに対して、「時間がかかっても介助なしに一人でできる、一部及び全面的に介助を要する」割合は「歩行・移動」が98.7%、「入浴」が98.7%、「食事」が60.3%、「排泄」が72.7%となっている。年齢階層が高くなるにともない日常生活動作能力は低下してくるが、「歩行・移動」と「入浴」は年齢にかかわらず、著しく低い。

介護者の有無では、「介護や手助けをする人がまったくいない」が7.1%、「就業や就学などにより昼間、介護や手助けをする人がいない」が13.5%、「介護や手助けをする人が病弱や高齢などにより十分な介護を受けることができない」が16.8%と4割

弱が介護者に何らかの問題を抱えている。一方「介護や手助けをする人が常にいる」は61.9%である。

保健福祉サービスの利用状況では、「利用している、またはこの1年以内に利用したことがある」者の割合が高い順に「日常生活用具給付事業」(20.9%)、「あんしんすこやか窓口」(17.8%)、「デイサービス」(13.1%)、「訪問指導」(12.8%)、「ホームヘルパーの派遣」(12.1%)となっているが、「機能訓練」(1.3%)、「在宅介護支援センター」(2.0%)の利用率は低い。

保健福祉サービス等の利用意向については、調査対象者が「利用したい」、調査員が「必要である」とするそれぞれの割合は、「日常生活用具給付事業」(56.2%と58.9%)、「ホームヘルパーの派遣」(44.4%と55.9%)、「デイサービス」(38.4%と55.9%)、「ショートステイ」(35.4%と50.5%)等となっている。

介護の意向は、「自宅で、家族などだけで介護を受けたい」者が35.0%、「在宅福祉サービスや保健サービスを活用しながら、自宅で家族などで介護を受けたい」者が50.1%と、在宅での介護を希望する人が85%強を占めている。

ウ. 在宅保健福祉ニーズ

今回の調査結果から求められた、在宅で保健福祉サービスを必要とする要援護高齢者の高齢者全体に対する出現率は6.93%であった。この出現率をベースに平成13年の要援護高齢者数を推計したのが図表11-2-3である。

平成13年における在宅要援護高齢者に対する保健福祉サービスの推定ニーズ量は、今回の実態調査における本人の身体状況別(寝たきり老人、要介護の痴呆性老人、虚弱老人)及び介護者の状況別(2段階)高齢者数にサービスの必要度水準(調査対象者及び調査員意見が「利用したい(必要である)」と回答した者の割合)を乗じて推計できるが、その結果が図表11-2-4である。

後期実施計画では、これらのニーズに対し、介護保険の導入などによる保健福祉ニーズ量

図表11-2-3 要援護高齢者数の推計

	平成8年調査結果に基づく推計値		平成13年
	平成8年推計値 *1 (出現率)	平成13年推計値 *2 (出現率)	現行計画上の数値 (出現率)
在宅の寝たきり老人	4,430人 (2.30%)	5,670人 (2.30%)	3,200人 (1.33%)
在宅の要介護の痴呆性老人	重度	460人 (0.24%)	2,400人 (1.00%)
	中度 *3	730人 (0.38%)	
在宅の虚弱老人	7,730人 (4.01%)	9,920人 (4.01%)	7,400人 (3.08%)
合計	13,350人 (6.93%)	17,130人 (6.93%)	13,000人 (5.42%)

*1：平成8年の推計値は平成7年10月の国勢調査結果の1,423,792人（65歳以上人口192,703人，高齢化率13.5%）に対して，要援護高齢者数を推計。

*2：第4次神戸市基本計画の人口フレームより，平成13年の65歳以上人口を247,200人と推計し算出。

*3：在宅の要介護の痴呆性老人（中度）については，1次調査の記憶力の設問で「最近のできごとを忘れることがしばしばある」もしくは「家族の名前や顔がわからなくなることがしばしばある」と回答した高齢者数（但し，重度の痴呆性老人を除く。）111名のうち，要介護者の割合を15%と仮定し（厚生省の推計方法による。），17名を中度の痴呆性老人とした。

図表11-2-4 平成13年度の高齢者在宅保健福祉サービス推定ニーズ量

在宅保健福祉サービス等	推定ニーズ量
ホームヘルパー	5,889人
デイサービス	5,876人
ショートステイ	5,058人
機能訓練（リハビリ教室）	1,481人
訪問入浴サービス	3,842人
訪問指導	5,112人
老人訪問看護サービス	4,119人
日常生活用具給付事業	7,804人
介護の必要な老人を預かる施設	3,134人
24時間対応ヘルパー	2,635人
配食サービス	3,638人
在宅寝たきり者歯科診療事業	4,174人

*本人の身体状況の程度，介護者の状況を考慮に入れず，調査結果より集計した結果

の変動を考慮に入れ，サービスの目標水準を乗ずることによってサービス量を設定した。

② 児童生活実態調査

ア. 児童生活実態調査の概要

児童生活実態調査の対象者、実施手法・時期、対象者数や回収数等は図表11-2-5のとおりである。

イ. 児童生活実態調査の分析結果

震災が原因で住居を移転した人は、就学前児童調査、小学校低学年児童調査ともに7.9

%となっており、そのうち震災前の場所に戻ることを希望する人は、就学前で40.3%、低学年では53.7%となっている。

震災直後に子どもを持つ家庭として困ったことは、就学前、低学年でそれぞれ、「遊び場が使えず、子どもがイライラすることが多かった」（20.2%と24.9%）や「子どもの食事が十分確保できなかった」（14.1%と17.9%）等が高い割合を示した。

今後震災からの復興のまちづくりの中で、子どもや子育てのために行政として力を入れるべきこととしては、就学前、低学年でそれぞれ、「安全に遊べる公園や児童館の整備」（55.3%と59.8%）、「子育てネットワークの拠点として、また緊急時には防災拠点ともなる公的施設整備」（31.7%と41.8%）、「子ども連れでも外出しやすいまちづくり」（44.1%と15.9%）等が高い割合を示した。

現在就労している母親は就学前では24.5%、低学年では39.7%であり、概ね子どもの年齢が上がるとともに就労率も高くなっている。就労していない人のうち、現在働く意思をもっている人の割合は、就学前では12.4%、低学年では13.6%となっている。また、子どもができるまでに働きはじめた母親で育児休暇を取得していない人が4割以上である。

児童館の利用については、就学前では利用

図表11-2-5 児童生活実態調査の実施手法等

	就学前児童調査	小学校低学年児童調査
対 象	神戸市内に居住する就学前児童のいる世帯を対象とし、住民基本台帳及び外国人登録台帳から無作為に抽出	神戸市内に居住する小学校低学年児童のいる世帯を対象とし、住民基本台帳及び外国人登録台帳から無作為に抽出
期 間	平成8年2月15日～3月8日	
方 法	郵送によるアンケート調査	
抽出数	5,930	3,070
有効回収数	3,563	1,765
有効回収率	60.1%	57.5%

したことがある人が35.7%に対し、今後利用を希望する人は7割となっており、利便性等に配慮した児童館の整備を手法等も含め検討する必要がある。また、低年齢層の利用希望は他の年齢層よりも高いが、現状では3歳未満児のプログラムに乏しいため、今後、保護者の参加を含めたプログラムの開発等が課題となる。

子育てにあたっての心配や不安をもっている人は、就学前、低学年ともに約4割である。また、子どもをすこやかに育てるために、「受験競争緩和、ゆとりある教育の推進」が必要だとする人は、就学前では55.6%、低学年では70.8%、「教育費の負担軽減」が必要だとする人は、就学前では56.4%、低学年では50.4%等の結果が出ており、就学前と低学年で順位は異なるが、教育と経済的な点を指

摘している人が多い。

ウ. 保育関連ニーズの分析

今回の実態調査から推定された保育関連ニーズについて図表11-2-6に示す。

今後のニーズを加えた通常保育の全体ニーズは、平成8年4月現在の認可保育所の定員を下回っており、全市の総量としては充足されているが、区別にみると不足している区もある。保育所の定員が総量で充足されていることを考慮すれば、今後、保育ニーズの高い地域での新增設とともに低い地域での定員調整や統廃合等による地域ニーズに応じた受入体制の整備といった保育所の適正配置の検討が必要である。

共働き家庭の増加等により、今後も低年齢児保育ニーズは増加すると推測されるが、その対応として、育児休業制度等の促進を図る

図表11-2-6 保育関連サービス推定ニーズ量

保育関連サービス		推定ニーズ量	
通常保育（認可保育所）		14,471人	
低年齢児保育	0 歳 児	880人	
	1 歳 児	2,007人	
	2 歳 児	2,493人	
延長保育	開始 時間	午前7時半以前	579人
		午前7時半～8時	2,330人
	終了 時間	午後6時～7時	1,693人
		午後7時以降	420人
一時的保育	緊急保育	54,256人日	
	非定型保育	90,626人日	
学童保育クラブ		5,060人	

とともに、赤ちゃんホーム等も含め、ニーズに対応できる計画を策定する必要がある。

延長保育ニーズは、通勤の長時間化、就労形態の多様化、女性の職場における自己実現意欲の高まりなどを背景に今後も増加する傾向にあり、勤務時間等を考慮した延長保育が必要である。

自宅で子どもの面倒をみている人が、急な病気・けが、冠婚葬祭などのため、子どもの面倒をみられなくなった人はこの1年間に46%あった。また、子育てについて、「楽しくない」「あまり楽しくない」「どちらともいえない」と感じている人に、どのようにすれば子育てが楽しくなるかについて尋ねると、就学前では約6割、低学年では約45%が「一時的に子育てから離れて気分転換ができればよい」と回答しており、現在子育てリフレッシュ事業を実施しているが、今後、さらに緊急保育ニーズ等は増加すると考えられる。

非定型保育ニーズについては、調査項目に利用意向が含まれていなかったこともあり、現在の利用状況よりかなり高い数値になっている。計画策定にあたっては、パート等の賃金と保育料負担との関係などがサービスを受ける人数に影響すると推測されるので、実態等を考慮する必要がある。

今後の学童保育クラブニーズは保育所に比べかなり高くなっており、施設整備等の必要性が高いといえる。今後のニーズを区別にみると周辺部の西区、北区は特に高くなっており、ニーズの緊急度等の高い地域を考慮した計画の策定が必要である。

エ. まとめ

子育ての支援の推進にあたり必要なことは、保育、学童保育クラブ、相談業務などの充実のほか、住宅の建設、公園の整備、子ども連れでも外出しやすいまちづくり、ゆとりのある教育等の推進、経済的支援及び雇用環境の整備など広範囲に及んでいる。これらのニーズを踏まえ、将来を担っていく子どもたちが健やかに生まれ育つ環境となるような総合的な子育て支援の計画を策定するとともに推進していく必要がある。

③ 心身障害者生活実態調査

ア. 心身障害者生活実態調査の概要

心身障害者生活実態調査の対象者、実施手法・時期、対象者数や回収数等は図表11-2-7のとおりである。

イ. 心身障害者生活実態調査の分析結果

震災による住宅の被害状況をみると、身体障害者、知的障害者それぞれで「住まいの一部が傷んだので、小さな修繕をした（必要だ）」が29.0%、25.4%、「住まいの痛みがひどいので、かなり大きな修繕をした（必要だ）」が17.9%、20.0%、「住まいが壊れた（焼けた）ので住めなくなった」が18.2%、12.3%となり、約6割が修繕以上の被害を受けている。

震災後、避難所、親戚等の家等何らかの場所に避難した人は、身体障害者で44.8%、知的障害者で36.1%であった。なお避難所に移動した人のうち、避難所から再移動、再々移動した人も多く、身体障害者で34.3%、知的障害者で28.7%が2回以上の移動をしている。

地震直後に困ったことでは、身体障害者、

図表11-2-7 心身障害者生活実態調査の実施手法等

	身体障害者調査	知的障害者調査
対 象	身体障害者手帳台帳に記載されている身体障害者から無作為に抽出	療育手帳台帳に記載されている知的障害者から無作為に抽出
期 間	平成8年2月23日～3月8日	
方 法	郵送によるアンケート調査	
抽出数	2,590	1,554
有効回収数	1,074	685
有効回収率	41.5%	44.1%

知的障害者ともに、「お風呂や便所が使えなかった」(48.5%と50.9%)、「水・食料・衣類などの生活物資が十分得られなかった」(41.8%と40.7%)、「電話やファックスが使えないので、親類や知人に連絡できなかった」(36.8%と33.6%)の順となっているが、知的障害者では「通い慣れた職場・学校・施設等に通えなくなり、生活習慣が崩れた」(32.1%)がこれらに続き、他の項目を大きく上回っている。

今後の防災のために必要と思うことでは、身体障害者、知的障害者ともに、「水・食料などの生活物資の蓄え」(54.2%と50.4%)が最も多く、以下「障害がある人もない人も同じように使えるような避難所の整備」(34.5%と42.2%)、「地域とのつながり」(25.9%と29.2%)と続いている。

また、震災により仮設住宅や待機所、知人宅へ移り住んでいる人が身体障害者で10.2%、知的障害者で5.1%いた。

福祉施策で今後特に充実すべきことでは、身体障害者では「年金・手当などの所得保障」(45.7%)、「医療体制の充実」(25.8%)、「住宅改造に対する助成、市営住宅の供給」(23.7%)、「医療費の軽減」(23.6%)、「介護人派遣事業」(22.7%)の順となり、知的障害者では「年金・手当などの所得保障」(50.8%)、「通所や入所施設の整備」(30.2%)、「グループホーム、福祉ホームの整備」(28.3%)、「障害者理解などの啓発」(23.6%)、「住宅改造などに対する補助、市営住宅などの供給」(21.3%)、「ショートステイ事業」(20.3%)、「デイサービス事業」(20.1%)の順となっている。

建設される施設の形態に対しての希望では、身体障害者では「必要なときにだけ利用できる施設」(37.8%)、「在宅援助があれば特に必要ない」(31.3%)が他の項目に比べ高くなっており、知的障害者では「居住型の施設」(32.3%)、「必要なときにだけ利用できる施設」(28.3%)、「毎日通う施設」(22.8%)と分かれ、「在宅援助があれば特に施設が必要でない」(15.9%)を上回っている。

一般企業への就職希望については、身体障害者では4級より軽度の人を中心に「働きたい(働き続けたい)」、「どちらかといえば働きたい」とする人が30.8%という割合になっている。また知的障害者(15歳以上の人を対象)では、中度、軽度の人を中心に「働きたい(働き続けたい)」及び「どちらかといえば働きたい」という人が30.5%おり、そのための条件として「周囲が自分を理解してくれること」(37.5%)、「障害にあった仕事であること」(34.9%)、「良い指導者・先輩がいること」(27.4%)をあげる割合が高くなっている。

近所づきあいの程度が「顔もよく知らない人がほとんどである」とする割合は、身体障害者では14.7%、知的障害者では27.9%と、平成6年11月の「地域福祉行動目標調査」の「調査対象地区住民意識調査」での地域住民の地域の人とのつきあい方で「隣近所の人顔もほとんど知らない」とした人が全市で5.2%であるのに比べ、非常に高い割合になっている。

ウ. 在宅福祉ニーズの分析

推定ニーズ量の算出にあたっては、手帳の等級、日常生活動作の状況、介助者の状況によって利用者を推計した。その際、平成7年度の利用実績とアンケートによる現在の利用状況を同値と仮定し、今後5年間の利用意向を現在の利用状況に比例させ、5年後に顕在化するであろう潜在需要を算出(ただし利用実績のないサービスについては類似のサービスの実績値を参考に算出する)し、これに将来のサービス利用の対象者の増加率(手帳別、等級別、部位別の障害者数の過去の動向より算出)を乗じて平成13年度のニーズ量とした。

今回の実態調査から推定された平成13年度の障害者在宅福祉サービスのニーズは図表11-2-8のとおりである。

身体障害者については、在宅福祉サービスの現在の利用状況、それぞれのサービスの知名度は低いものの、かなり高い割合の将来的な利用意向を持っており、こうした支援サービスの充実への期待は高くなっている。また

図表11-2-8 平成13年度の障害者在宅福祉サービス推定ニーズ量

在宅福祉サービス	推定ニーズ量
ホームヘルパーの派遣※	940世帯
ガイドヘルパーの派遣	440人（視・肢） 100人（知的）
24時間ホームヘルパーの派遣※	130世帯
配食サービス※	210世帯
全身性障害者介護人の派遣	170世帯
手話通訳・要約筆記奉仕員の派遣	210人
在宅重度身体障害者訪問診査	270世帯
訪問入浴サービス※	130世帯

※は64歳以下の障害者が対象

知的障害者についても、在宅福祉サービスについてはそれぞれのサービスの知名度も低く、現在制度がないものもあり、現在の利用状況は低いですが、将来的には高い割合での利用意向を持っており、こうした支援サービスへの期待には高いものがある。

ニーズ量の算出にあたっては、手帳の等級や日常生活動作、介助の状況、今後予想されるサービスの対象となる障害者数の伸び率等を考慮したが、既存のサービスについては現在の実績よりも高い水準の、また新規のサービスについては、まとまった量のニーズが推定された。

エ. まとめ

身体障害者も知的障害者も年齢構成のうえで明らかな高齢化の傾向が見られる。特にこれは、身体障害者で著しく、今後医療と福祉の連携によるサービスの提供が必要となっている。また、知的障害者では、これから成人層も増えていくことが予想され、就労、通所・入所施設の整備、グループホームなどの地域での居住施設、小規模作業所への助成に対しても依然関心は高い。

価値観の多様化、女性の社会進出の機会も多くなっていること、さらに介助者自身が高齢化してきていることなどと相まって、在宅福祉サービスに対するニーズも高まり、家庭での介護への支援を求める傾向が強まっていることもうかがえる。

障害者本人の自立と社会参加の促進に対しては、現在本人の収入、就労の状況も決して満足な状態ではない。このため、社会全体による理解、支援が依然として強く求められている。特に、地域社会との日頃のかかわりは、一般市民のそれに比べ、身体障害者、知的障害者とも疎遠になっている。今後、ノーマライゼーションを推進し、社会参加を促進する観点からは地域における障害者福祉を充実させ、自立を支援していくことが強く望まれる。

④ 精神障害者福祉に関する調査

精神障害者福祉に関する調査の対象者、実施手法・時期、対象者数や調査数等は図表11-2-9のとおりである。

以下、精神障害者福祉に関する調査の結果を簡単に説明する。

ア. 入院患者アンケート調査

住居に関しては、「援護寮の整備」に対するニーズが際立って高く、次いで「グループホームの整備」、「福祉ホームの整備」の順である。

就労に関しては、「小規模共同作業所の整備」に対するニーズが最も高く全体の半数近くを占めており、次いで「社会適応訓練事業（職親）の充実」、「授産施設の整備」の順となっている。

日常生活に関しては、「地域生活支援事業の実施」に対するニーズが最も高く、次いで「デイ・ケア制度」、「配食・給食サービス」、

図表11-2-9 精神障害者福祉に関する調査の実施手法等

	入院患者アンケート調査	通院患者アンケート調査	小規模共同作業所通所者アンケート調査
対 象	神戸市内に住所を有し、地域での生活支援体制が整えば退院可能な入院患者で、かつ調査への協力意思を表示した者	神戸市内に住所を有し、障害年金受給中の通院患者で、かつ調査への協力意思を表示した者	神戸市内に住所を有し、市内の作業所に通所している者のうち、調査への協力意思を表示した者
調査期間	平成8年8月1日～14日		
方 法	医療スタッフが入院患者と面接して回答	医療スタッフが通院患者と面接して回答	通所者本人が回答
調 査 数	253	198	121

「ホームヘルパーの派遣制度」の順である。

イ. 通院患者アンケート調査

住居に関しては、「市営住宅等の供給」に対するニーズの高さが顕著であり、次いで「援護寮の整備」となっている。

就労に関しては、「社会適応訓練事業（職親）の充実」、「福祉工場の整備」、「小規模共同作業所の整備」に対するニーズが高い。

日常生活に関しては、「地域生活支援事業の実施」と「デイ・ケア制度」のニーズが非常に高くなっており、次いで「ホームヘルパーの派遣制度」となっている。

ウ. 小規模共同作業所通所者アンケート調査

住居に関しては、「市営住宅等の供給」に対するニーズが最も高い点が特徴となっており、次いで「グループホーム」の整備にニーズが高い。

就労に関しては、「福祉工場の整備」に対するニーズが最も高く、次いで「小規模共同作業所の整備」となっている。

日常生活に関しては、「地域生活支援事業の実施」に対するニーズが高く、次いで「デイ・ケア制度」、「配食・給食サービス」、「ショートステイ制度」、「ホームヘルパーの派遣制度」の順となっている。

(3) 「市民福祉総合計画（後期実施計画）」の策定にかかる基本的事項〔答申〕

後期実施計画の策定にあたっては、神戸市市民福祉調査委員会の答申（平成8年12月）の趣

旨を反映させている。以下において、神戸市市民福祉調査委員会の答申である『『“こうべ”の市民福祉総合計画（後期実施計画）』の策定の基本的考え方について』の概要についてまとめておく。

① 保健・医療・福祉の在宅・施設サービスの拡充

高齢者人口の増加、在宅要援護高齢者の出現率の上昇、さらには介護保険制度の導入を考慮し、要援護高齢者に対する必要な在宅・施設サービスの量的拡充を早急に図る必要がある。また、早朝、深夜を含めた巡回ヘルパー派遣の全市展開や、現在、地域型仮設住宅において実施されている配食サービスをシルバーハウジングで実施するなどの施策の拡充も必要である。

また、保育ニーズの多様化に対応するため、低年齢児保育、延長保育や学童保育などの拡充を図る必要がある。さらに、児童館や公園の整備に加え、児童館での「母と子のすこやかクラブ」の拡充や保育所における地域子育て支援センターの新設、幼稚園における地域の幼児教育センター的役割の確立等により、親子が楽しく遊べるようなプログラムや講座等を開催するとともに、一時的保育等の充実などが必要となる。

障害者の在宅・施設サービスの拡充では、障害者向け住宅の提供、小規模作業所への支援の充実、グループホームの整備促進などが挙げられる。さらに、精神障害者については、保健所におけるデイケア事業等の充実を行うとともに、社会復帰施設としての援護寮や授産施設の整備、

地域生活支援事業の実施等にも取り組むべきである。また、在宅で介護が必要な難病患者についても、患者団体の活動に対する支援の推進や保健所における難病事業を充実するとともに、ホームヘルプサービス等の提供に取り組むべきである。

なお、保健・福祉施設の整備にあたっては、全市的な視点からサービス水準を考えなければならないが、地域の身近なところでサービスの提供が受けられるよう、その配置については区間のバランスに配慮すべきである。

② 保健・医療・福祉サービスの総合的な提供

ア. 高齢者への総合的なサービスの提供

市民がより身近な地域で保健・福祉に関する情報の入手や相談ができるように、「あんしんすこやか窓口」を補完する情報提供・相談機関として、在宅介護支援センターの設置を当面市街地を中心に推進し、各区に数か所は窓口機能を確保すべきである。

また、現行のホームヘルプサービスについては、市、社会福祉法人及びこうべ市民福祉振興協会の3つの供給主体により展開されているが、介護保険制度の導入を見据え、今後のホームヘルプサービスの提供のあり方について、保健・医療・福祉の連携による総合的なサービス提供の視点から早急に検討する必要がある。

なお、要介護高齢者の中で特に介護の難しい痴呆性老人については、老人性痴呆疾患センターの早期整備とともに、家族支援の充実等の的確なサービス提供を行う必要がある。また、新たに痴呆性老人を対象としたグループホームや痴呆性老人専門病棟の整備についても検討すべきである。

一方、リハビリテーション事業については、障害者施策も含め、保健・医療・福祉の各施設で実施されているが、サービスを総合的、効果的に展開し、利用者が必要に応じて適切なリハビリテーションを受けることができるようにすべきである。

イ. 児童への総合的なサービスの提供

児童の心身の発達や親の子育ての支援にも、保健・医療・福祉及び教育の連携は重要である。

また、子育ての相談についての市民の利便を図るため、関係機関の連携のあり方を検討し、不登校等諸問題を抱える児童や保護者が適切な相談を受けられるようにすべきである。

さらに、子どもが直面している、いじめ、不登校、虐待等の問題への対応については、今後も引き続き、市、学校、家庭、地域がさらに連携して取り組まなければならない重要な課題であり、地域における児童の健全育成の視点からも、十分な検討を行う必要がある。

ウ. 障害者・障害児への総合的なサービスの提供

保健・福祉の複合的なニーズを持つ障害者・障害児に対する総合的なサービスの提供を行うため、窓口機能の充実を図る必要がある。特に、介護を要する身体障害者については、高齢者と合わせた保健・福祉の総合相談体制のあり方について検討すべきである。

また、障害児の早期療育、発達支援の観点から、保健所、児童相談所、医療機関、教育機関等の関係機関が連携し、障害児の相談体制についても検討する必要がある。

さらに、精神障害者について、保健所など公的機関で行われている社会復帰にかかる相談業務の充実を図るとともに、福祉事務所、医療機関等との連携を深める必要がある。

③ 地域福祉活動の総合的推進

ア. 地域福祉活動の基盤づくり

震災後の地域社会の復興・再構築を目指していく中で、地域特性を生かした地域福祉活動の推進が必要である。特に、被災市民が仮設住宅等から恒久住宅へと移転していく際には、地域交流事業を積極的に実施するなど、震災後の新たなコミュニティの再生、構築に取り組んでいくことが大切である。特に、民生委員・児童委員とボランティア等との連携による地域見守り活動は、最優先課題として取り組む必要がある。

イ. 地域福祉行動目標の策定

ふれあいのまちづくり協議会などが、それぞれの地域でその地域の特性に応じた活発な活動を展開することが望まれ、各ふれあいのまちづくり協議会などが地域福祉行動目標を

策定し、実施する意義は極めて大きいと言える。したがって、区社協、市社協はふれあいのまちづくり協議会などのこのような自主的な取り組みが促進され、さらに活性化するよう一層の支援を行うべきである。

また、ふれあいのまちづくり協議会、自治会、婦人会などの地域組織や小・中学校、医療機関、社会福祉施設等の多様な社会資源と、ボランティア、NPO、福祉団体等の有機的な連携と相互補完が重要であり、地域福祉活動のより一層の展開を図るためには、これらのネットワークづくりに取り組まなければならない。

④ 保健・医療・福祉分野の人材養成

福祉教育の推進、社会福祉事業従事者の確保、市民・事業者の参加促進、研修体制の総合的な整備に関する各事業については、引き続き推進すべきである。

特に、福祉協力校における実践活動に対する支援の強化とともに、就学前児童に対するプログラムの検討もすべきである。また、広く地域福祉活動分野等も含めた総合調整機能が果たせる人材の育成を図ることも重要である。

さらに、各区におけるボランティア活動や地域福祉活動の一層の推進を図るため、ボランティアコーディネーターや地域福祉活動コーディネーターの配置を検討すべきである。

研修・講座体系に関しては、新たに障害者を支援するボランティア研修など、保健と医療に関するカリキュラムの充実を図るほか、地域福祉活動を支援していく新たなプログラムの実施が重要である。

⑤ 人にやさしい福祉と安心のまちづくりの推進

震災の復興にあたっては、ノーマライゼーションの理念を踏まえ、障害者、幼児、妊産婦等が建物まで移動でき、かつ利用しやすいように、人の動線を考慮した一体的なまちづくりを行うべきである。さらに、自然緑地や公園等日常の憩いの場を高齢者、障害者等が親しみやすく使えるようにするとともに、非常時にも防災拠点として利用できるようにするべきである。このような「福祉と安心のまちづくり」には、市民の理解が必要であり、地元住民、障害者団体等

との意見交換を踏まえた取り組みにより、整備の優先順位等を考慮し、利用しやすいまちづくりを進めることが必要である。

また、道路や建築物のバリアフリー化を引き続き推進していくほか、身体機能が低下しても快適に居住できる構造・設備を備えた住宅の整備を推進することが必要である。このため、「神戸の住宅設計基準（コーデス）」に基づいた、市民の誰もが安心して住める住宅の普及を図っていくべきである。

⑥ 震災からの生活再建の推進

市民の一日も早い生活再建のため、市民生活の基盤である住宅の復興に重点的に取り組まなければならない。特に、経済的に住宅の確保が困難な家計事情にある世帯に対しては、引き続き災害公営住宅等の供給や阪神・淡路大震災復興基金を活用した家賃負担軽減制度等による支援を行っていく必要がある。

また、住宅困窮度の高い高齢者、障害者、母子世帯等の住宅の確保にも努めるべきである。さらに、自立した生活を送ることができるもの、健康面で不安を持つ高齢者が安心して生活できるように、生活援助員等のソフト面のサポートを付加したシルバーハウジング等の整備を引き続き推進していく必要がある。このほか、共に暮らすことの安心感と楽しさなどを実現するため、食堂等の共用スペースを確保したコレクティブハウジング（協同居住型集合住宅）の展開についても地域性等を考慮した検討を進める必要があろう。

また、要援護者の恒久住宅への移転に際しては、新たなコミュニティ形成のため、地域交流事業等を積極的に支援すべきである。また、ひとりぐらし老人等への見守り活動については、仮設住宅に加え恒久住宅においても実施すべきである。そのためには、ボランティアセンターの登録ボランティア等の協力を求めたり、生活支援員の派遣を早急に検討する必要がある。さらに、ふれあいのまちづくり協議会や民生委員・児童委員を中心に小地域見守りネットワークづくりの強化についても取り組むべきである。

被災者の健康確保の視点からは、災害公営住宅入居者を対象とした保健婦の訪問による健康

相談を行う必要がある。また震災による心労等から健康を害している市民も多いため、今後も医師会等との協力も得ながら、こころとからだのケアについての支援が重要である。

(4) 「“こうべ”の市民福祉総合計画（後期実施計画）」の特徴

ここでは市民にとって身近な保健福祉サービスを中心に後期実施計画の特徴を6つ掲げ、それぞれについて具体的な施策の目標等について例示しておく。

- ① 介護保険制度を視野に入れた要援護高齢者への在宅・施設サービスの大幅な拡充
 - ・ホームヘルプサービスの派遣回数を、5年間で3.1倍に拡充する。
 - ・デイサービスの利用定員を、5年間で2.1倍に拡充する。
 - ・ショートステイの利用定員を、5年間で1.4倍に拡充する。
 - ・特別養護老人ホームの入所定員を、5年間で1.4倍に拡充し4,010人分とする。
 - ・一般住宅で指導員の生活援助を受けながら共同生活をする痴呆性老人グループホームを新たに整備する。
- ② 少子化社会に対応し、子育て支援のまちづくりをめざした児童育成施策の推進
 - ・3歳未満の低年齢児保育、時間延長型保育（午前7時～午後7時又は8時）などの特別保育を充実する。
 - ・留守家庭の子どもたちが安全に健やかに放課後を過ごせるよう、学童保育の実施か所を、5年間で1.3倍に拡充する。
 - ・子どもが遊びを通して情操を豊かにする場として活用し、地域における児童の健全育成に資するための児童館を5年間で15か所新設するとともに、就学前の子どもと親が楽しく遊べる「児童館すこやかクラブ」を充実する。
 - ・子育てに関する相談や交流などの機能を付加し地域の子育てネットワークの拠点として「子育て支援センター子供の家」を整備する。
 - ・子育てサークルの育成や保育所の施設開放、

育児相談などを通し、子育て家庭をサポートする「保育所地域子育て支援センター」を5年間で全市に10か所新設する。

- ③ 高齢・重度化に対応した障害者施策の拡充、精神障害者や特定疾患（難病）患者への施策の実施
 - ・障害者デイサービスの利用定員を、5年間で1.3倍に拡充する。
 - ・障害者グループホームの整備か所を、5年間で1.8倍に拡充する。
 - ・肢体不自由と知的障害があり、かつ重度の障害児（者）の生活訓練や指導などを行う通園事業を、医療機関と連携して西部在宅障害者福祉センターで実施する。
 - ・精神障害者の社会復帰施設（作業訓練を行う「通所授産施設」、入所して生活訓練などを行う「援護寮」）を新たに整備し、地域で生活する精神障害者の日常生活の支援や相談等を行う地域生活支援事業を実施する。
 - ・特定疾患（難病）患者に対するホームヘルプサービスや日常生活用具給付事業といった福祉施策を新たに実施する。
- ④ 市民に身近なところでの保健・医療・福祉の連携による総合的なサービスの提供
 - ・高齢者の保健福祉に関する相談窓口である各区の「あんしんすこやか窓口」機能を拡充する。
 - ・24時間対応で高齢者の在宅介護に関する総合的な相談に応じ、情報提供なども行う在宅介護支援センターを、5年間で24か所新設する。
- ⑤ 市民、事業者の地域福祉活動への支援による福祉のまちづくりの推進
 - ・ふれあいのまちづくり事業推進のため、集会室や厨房設備を備え、地域福祉活動の拠点施設となる地域福祉センターを5年間で25か所新設するとともに、「ふれあいのまちづくり協議会」の結成を促進する。
 - ・「防災福祉コミュニティ」づくりを推進する。
 - ・福祉と防災に配慮した「人にやさしい福祉と安心のまちづくり」事業を、東部新都心（区画整理事業区域）と西部副都心（新長田駅南再開発事業区域）をモデル地区とし

て展開する。

- ⑥「生活再建支援プラン」や「すまいの復興プラン」に基づく市民生活の再建の推進
- ・被災者のための災害公営住宅等の恒久住宅を72,000戸供給する。この内、市営・県営の災害公営住宅は16,000戸を新規整備する。
 - ・シルバーハウジングに生活援助員を派遣して安否確認を行うほか、調理に困る世帯には配食サービスを実施する。
 - ・シルバーハウジング以外の災害公営住宅等に入居する単身の高齢者・障害者を訪問し、コミュニティづくりの支援等を行う高齢世帯支援員を派遣する。
 - ・各区社会福祉協議会に地域福祉活動コーディネーターを配置し、地域見守り活動を積極的に進め、コミュニティの活性化を図る。
 - ・仮設住宅や災害公営住宅に住んでいる人を対象に、保健婦の訪問による健康相談などを実施し、こころとからだの健康づくりを行う。

(5)「“こうべ”の市民福祉総合計画（後期実施計画）」の進捗状況

後期実施計画における主要保健福祉サービスの現在の進捗状況（11年度予算ベース）は図表11-2-10のとおりである。5か年計画の3年目ということではあるが、介護保険導入を控えて早急な基盤整備が求められていることとも相まって、高齢者のデイサービス、ショートステイ、特別養護老人ホームの整備等を始め、保健福祉サービスの充実は着実に遂行されつつあると言えよう。

5. 地域福祉行動目標（ふれあい福祉プラン）の全市的展開

地域福祉行動目標とは、市民の多様な福祉活動を基盤として、地域において福祉サービスを支える市民、事業者、福祉団体等の関連する活動主体が幅広く協働して、自主的に活動の指針を定め、実践していくための目標である。

(1) 地域福祉行動目標の展開の経過

神戸市市民福祉調査委員会は、平成3年11月

「地域福祉行動目標の推進のあり方」を答申し、市民福祉の向上には、地域福祉活動の積極的な展開が重要であると指摘、市民、事業者、福祉団体等が自ら行動の指針を定め実践していくための調査、検討を進める必要性があると提言した。

その後、平成5年10月「地域福祉行動目標のあり方」に関する中間報告では、ふれあいのまちづくり協議会（以下本節で「協議会」という）のあり方が今後の地域福祉を展開していく上で大きな役割を果たすことになるという観点から、平成6年11月より、11か所の協議会を主な対象とした調査を実施した。

平成7年1月に震災が起こったため、一時調査が中断したが、この調査結果を踏まえ、慎重な審議が行われた結果、平成8年12月「地域福祉活動の今後のあり方について」の意見具申を行った。

意見具申では、震災で改めて地域コミュニティの大切さと住民の助け合いの重要性が認識される中で、協議会等の活性化には、各協議会が自主的に地域福祉行動目標を策定し、活動を実施する意義は極めて高いとされ、神戸市社会福祉協議会・区社会福祉協議会は、積極的にこれらを支援していく旨が提言された。

これを受け、神戸市では平成9年度の「“こうべ”の市民福祉総合計画（後期実施計画）」において、地域福祉行動目標の策定を全市的に展開していくことを目標とし、必要な支援を実施していくこととなった。

(2) ふれあい福祉プランの手引き発行

神戸市社会福祉協議会は、神戸市の地域福祉行動目標調査事業を引継ぎ、平成9年5月より9月まで5回に渡り、「地域福祉行動目標策定マニュアル検討委員会」を開催し、協議会における地域福祉行動目標の策定を促進するための支援策を検討した。

全市的展開にあたり計画の名称も「ふれあい福祉プラン」（以下本節で「プラン」という）とされ、目標・活動計画づくりの参考書として平成9年11月「ふれあい福祉プランの手引き」を発行した。

図表11-2-10 市民福祉総合計画の主要事業の状況

■主要な在宅サービスの拡充

事業項目	平成8年度末	平成11年度予算	平成13年度
高齢者ホームヘルプサービス (24時間対応ホームヘルプサービス (内書))	3,438世帯 331,694回/年 (50世帯)	5,119世帯 594,300回/年 (281世帯)	5,800世帯 1,026,000回/年 (400世帯)
高齢者デイサービス, デイケア	63か所 995人/日 (デイケア除く)	116か所 2,203人/日 [デイサービス95か所1,625人/日] [デイケア 21か所 578人/日]	2,100人/日 [デイサービス1,600人/日] [デイケア 500人/日]
高齢者ショートステイ	686人分	973人分	980人分
訪問入浴サービス (利用回数)	639人/月 (月2回)	800人/月 (月3回)	880人/月 (月4回)
ねたきり者訪問指導事業	延べ 26,000回/年	延べ 26,000回/年	延べ 26,000回/年
訪問看護事業 (訪問看護ステーション)	延べ 50,000回/年 (17か所)	延べ 130,000回/年 (38か所)	延べ 98,800回/年 (40か所)
在宅介護支援センター [運営ベース]	13か所	60か所	37か所
低年齢児保育	約 4,800人	約 5,100人	約 5,300人
時間延長型保育サービス	30か所	45か所	53か所
朝の特例保育	83か所	全園で対応	全園実施
一時的保育	12か所	13か所	20か所
保育所地域子育て支援センター	——	2か所	10か所
日祝日保育	——	——	1か所
子育てリフレッシュステイ	延べ 3,480日 *1	延べ 4,008日	延べ 6,000日
放課後児童健全育成事業 (学童保育)	136か所	154か所	173か所
児童館 (こべっこランドを除く)	設置数 107か所	113か所	122か所
障害者ホームヘルプサービス	453世帯	743世帯	840世帯
在宅重度障害者デイサービス	23か所 531人	26か所 640人	30か所 710人
障害者ショートステイ	63人分	83人分	100人分
小規模通所訓練施設 [身体障害者・知的障害者]	40か所 342人	54か所 458人	60か所 490人
小規模通所訓練施設 [精神障害者]	12か所 274人	20か所 379人 *2	22か所 420人
福祉就労	112人	123人	135人
知的障害者通所施設	17か所+4分場 820人分	19か所+4分場 890人分	21か所+4分場 950人分
精神障害者通所授産施設	——	1か所 25人分	2か所 40人分

■主要な施設の整備

事業項目	平成8年度末	平成11年度予算	平成13年度
特別養護老人ホーム	42か所 2,950人分	58か所 3,890人分	4,010人分
高齢者介護支援センター	8か所	12か所	15か所
老人保健施設	9か所 908人分	22か所 2,059人分	2,500人分
ケアハウス	3か所 130人分	6か所 352人分	8か所 460人分
地域リハビリテーションセンター	1か所	1か所	5か所
老人性痴呆疾患専門病棟	——	——	200人分
身体障害者療護施設	3か所 150人分	4か所 202人分	5か所 250人分
知的障害者入所施設	12か所 670人分	13か所 720人分	14か所 750人分
知的障害者グループホーム	11か所 51人分	15か所 69人分 *3	19か所 90人分
精神障害者グループホーム	5か所 27人分 *4	8か所 41人分 *4	10か所 47人分
精神障害者援護寮	——	——	1か所 20人分
地域福祉センター (ふれあいのまちづくり協議会支援*5)	140か所 (137小学校区)	162か所 (150小学校区)	165か所 (全小学校区)

* 1……トワイライトステイ分として別途1,177日を計上。

* 2……(財)阪神・淡路大震災復興基金による事業分(1か所27人分)を含む。

* 3……別途、神戸市民が入所する市外の施設(神戸市認証以外)に助成を実施。

* 4……(財)阪神・淡路大震災復興基金による事業分(5か所27人分)を含む。

* 5……ふれあいのまちづくり協議会支援の「8年度末」は、計画策定時の全小学校区数173校区に対する校区数。「11年度予算」は、H11.3現在の全小学校区数172校区に対する校区数。

またプランに関する広報を行い、指定を受けた協議会に対する策定支援のための研修を実施した。

(3) ふれあい福祉プラン策定状況

区社会福祉協議会は、プランを策定する協議会を指定し、活動費の助成や専門家等の派遣、助言、巡回指導など必要な支援を行っている。平成9年度15協議会、平成10年度15協議会、平成11年度17協議会で新たに策定が進行している(図表11-2-11)。

今後は、さらに協議会へプランの重要性を広め、その策定を支援していくとともに、協議会が策定したプランを基に、地域の実情に応じた様々な地域福祉活動が展開されることに期待が寄せられている。

図表11-2-11 ふれあい福祉プラン策定協議会の指定状況

区名	平成9年度	平成10年度	平成11年度
東灘	本山、御影北 浜御影	本山南、本山西	本庄、本山東
灘	岩屋、鶴甲	篠原	西郷、新在家
中央	橘		吾妻、旗塚
兵庫	夢野、水木	熊野	中道、兵庫大開
北	淡河、広陵	桜の宮、君影	花山、箕谷、有馬
長田	長田	真野	会陽
須磨	禅昌寺	高倉台、横尾	須磨浦
垂水	神陵台、高丸	塩屋、多聞東、 本多聞	つつじが丘
西	桜が丘	月が丘、岩岡、 玉津	学園、北山、 糀台
合計	15協議会	15協議会	17協議会