

第2章 計画の基本的な考え方

1 計画策定の背景

(1) 地域福祉を取り巻く環境の変化

ア 少子高齢化・核家族化の進行、地域社会の変容

少子高齢化・核家族化の進行や長引く不況による雇用環境の悪化などにより、家族内の支え合いや企業による終身雇用など、これまで機能してきた「安心のシステム」が弱体化し、介護や子育てを行う家庭の不安や負担を軽減し、社会全体で支援する必要性が一層大きくなっています。

一方では、都市化の進展や過疎化の進行により地域社会の相互扶助機能が弱体化しつつあり、引き続き、地域社会の維持、再生に対する取組みが求められています。

イ 利用者主体の福祉制度への移行

近年の福祉制度の動向を見ると、福祉サービスの利用方法は、行政機関がサービス内容を決定、提供する措置制度から、利用者が自らサービスを選択、利用する契約制度へと大きく変化しています。

社会環境の変化に加え、こうした利用者主体の福祉制度への移行は、福祉ニーズの多様化と増加をもたらしており、この状況に対応していくためには、公的な福祉サービスの提供だけではなく、多様な主体の参入によるサービス提供体制の多様化がより一層必要となっています。

ウ 地方分権の進展と住民の社会参加意識の高まり

地方分権の取組みが進展し、様々な改革が行われる中で、社会福祉の分野においても、その中心的な役割は、地域住民に最も身近な市町村へと移行しています。

今後、自己決定、自己責任の原則のもと、地域の実情に応じた行政を行うことが一層期待されますが、特に、住民生活に密着した福祉の分野においては、地域住民の主体的な参加のもと、行政と地域住民との協働の視点がますます重要となっています。

また、地域住民の福祉に対するニーズもますます複雑・多様化する中であって、県内では、地域を自らの力でより良くしていこうとする県民意識が高まっており、ボランティア活動やNPO活動への参加が広がりを見せています。

今後は、このような動きを更に推し進め、ボランティアやNPOをはじめ、地域住民が活動しやすい環境づくりを行うとともに、行政と地域住民がパートナーシップを組み合わせながら地域福祉を推進し、活力と個性あるまちづくりを進めていくことが期待されています。

エ 新たな課題の顕在化

厳しい経済情勢がもたらした雇用不安や生活不安などにより、生活困窮や子どもの貧困、自死、ひきこもりなど、地域福祉を取り巻く課題は深刻化してきています。また、制度の谷間にあって対応の難しい問題や既存の制度では想定していなかった新たなニーズも生じてきています。

こうした新たな課題が顕在化する中で、支援を求めている人を早期に発見し、適切な支援やサービスに結び付けていくため、関係機関によるネットワークの構築や地域住民の支え合いがより一層重要になってきています。

とりわけ、社会福祉法人には、既存の制度や市場原理では満たされないニーズについて率先して対応していく取組みが求められています。

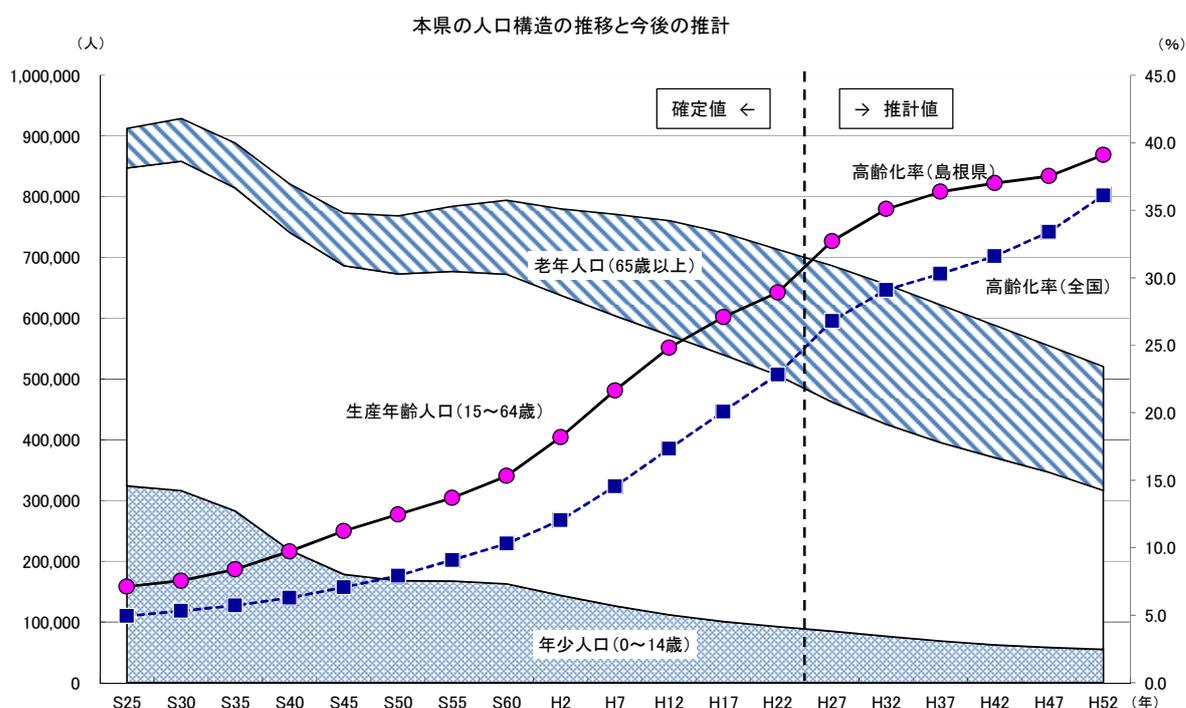
(2) 本県の地域福祉を取り巻く状況の変化

ア 県人口の状況～人口の減少と少子高齢化の進行

○続く人口の減少

昭和25年には912千人あった本県の人口は、高度経済成長期における人口の県外流出により急激に減少しました。その後、昭和50年から若干の増加傾向を示したものの、昭和60年から再び減少に転じ、平成22年には717千人となっています。この間、人口構造も大きく変貌をとげ、年少人口、年少人口割合とも大幅に減少する一方で、老年人口、老年人口割合は、いずれも著しく増加しています。

平成25年3月の国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、将来的には、本県の人口はさらに減少を続け、年少人口及び生産年齢人口の比率が低下する一方で、老年人口の比率が一層上昇すると予測されています。



資料：総務省「国勢調査」、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」

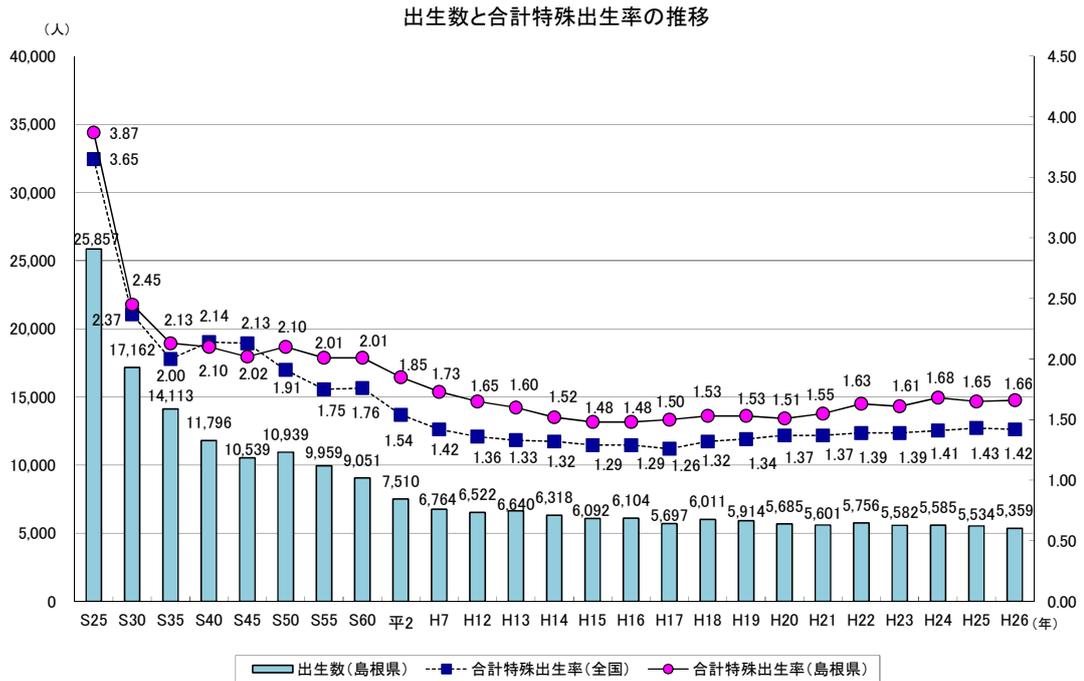
○急速な高齢化の進行

人口の県外流出と少子化に伴い、高齢化は急速に進行しており、平成22年には高齢化率が29%になっています。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、本県の高齢化率は、今後さらに上昇すると予測されています。

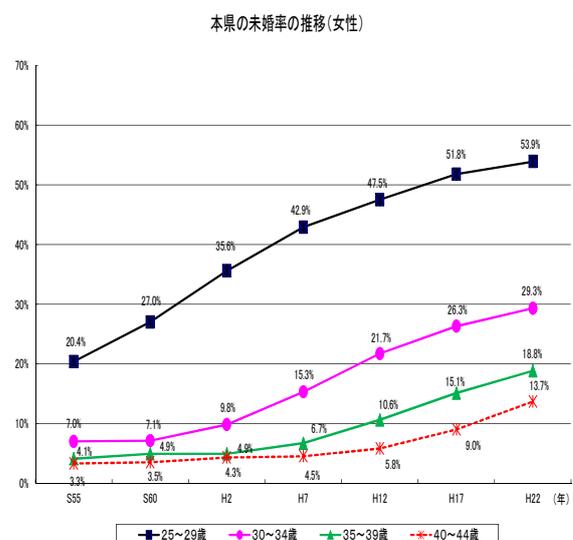
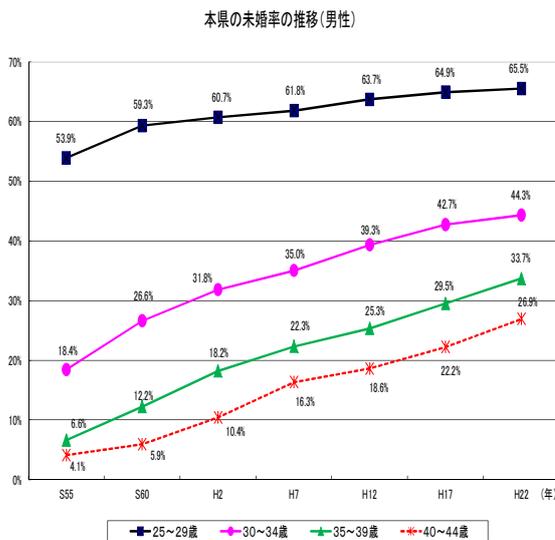
○減少する出生数

一人の女性が一生に生む子どもの数である合計特殊出生率は、平成14年以降ほぼ横ばいで推移していますが、出生数は年々減少しており、昭和25年に25,857人であった出生数は、平成26年には5,359人と激減しています。

これは、未婚化・晩婚化の進行と、子育てに対する経済的・精神的負担感の増加や仕事と子育ての両立の困難さなどが主な要因と考えられます。



資料：厚生労働省「人口動態統計」



資料：総務省「国勢調査」

イ 世帯の状況

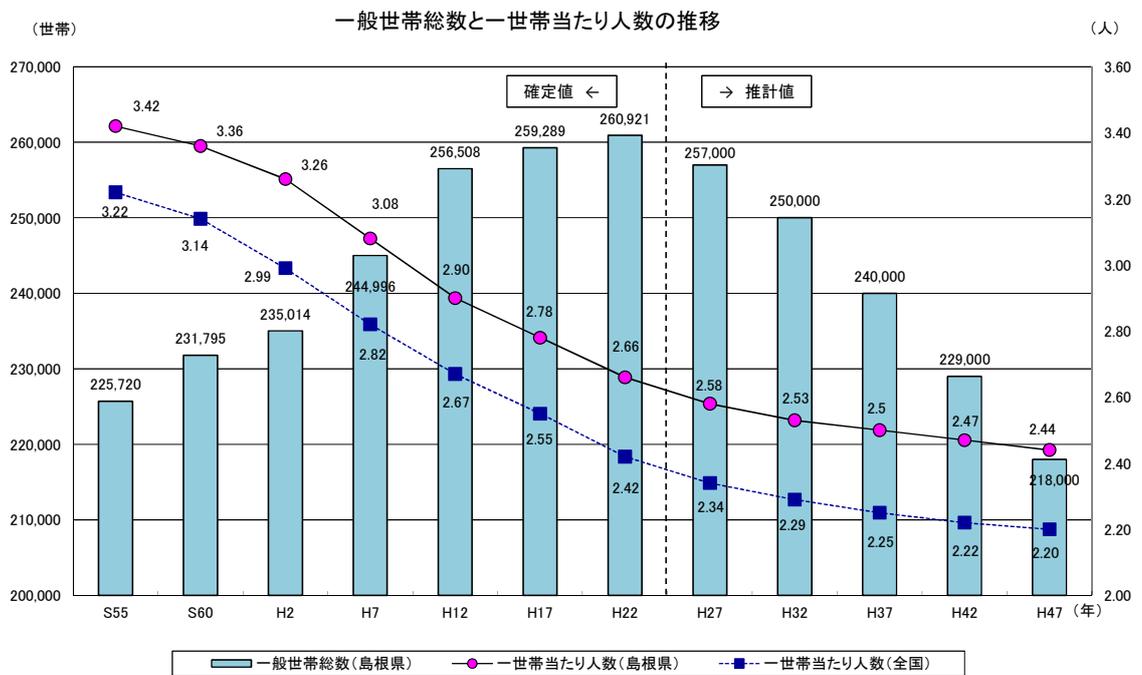
○核家族化と単身世帯の増加

昭和55年には225,720世帯であった本県の一般世帯総数は、人口減少にもかかわらず年々増加し、平成22年には260,921世帯となっています。一方、一世帯当たりの世帯規模は、昭和55年の3.42人から、平成22年には2.66人にまで減少しています。

これは、夫婦のみの世帯や単身世帯が増加し、子どものいる世帯や三世代同居世帯が減少していることにも現れています。

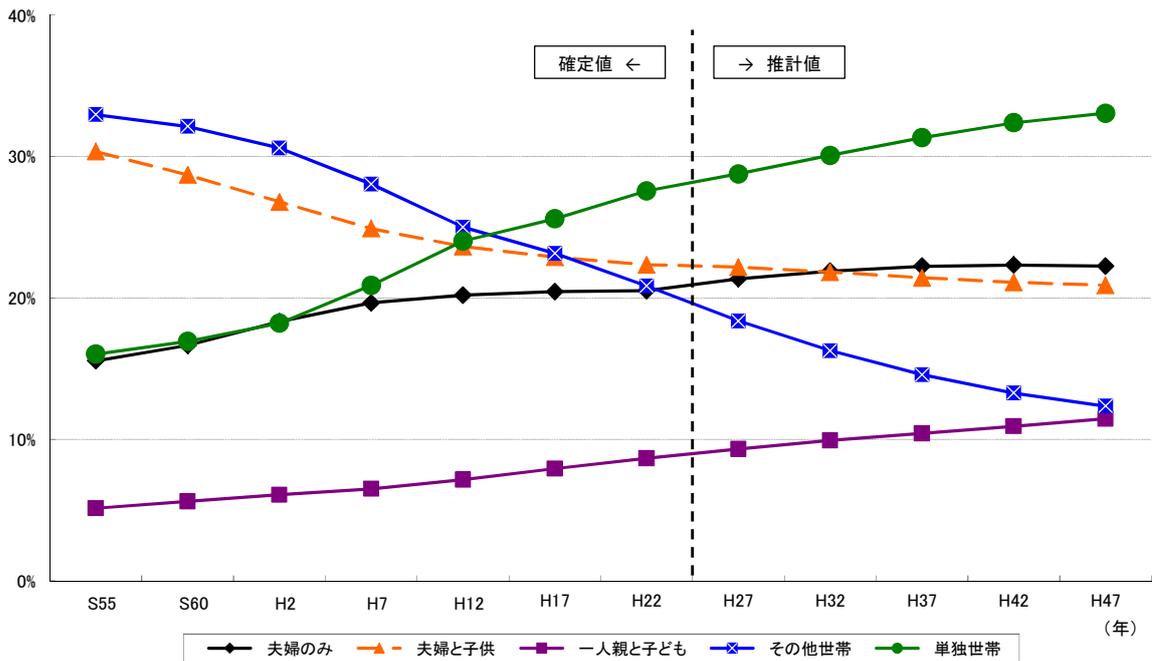
しかしながら、三世代同居率は平成22年には14.3%と、全国平均の7.1%をかなり上回っており、本県における特徴的な点となっています。

なお、平成26年4月の国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、今後一般世帯総数は減少し始め、一世帯当たりの世帯規模も減少を続けると予測されています。



資料：総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計」

本県の世帯構造の推移



資料：総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計」

世帯の状況の全国との比較 (平成22年)

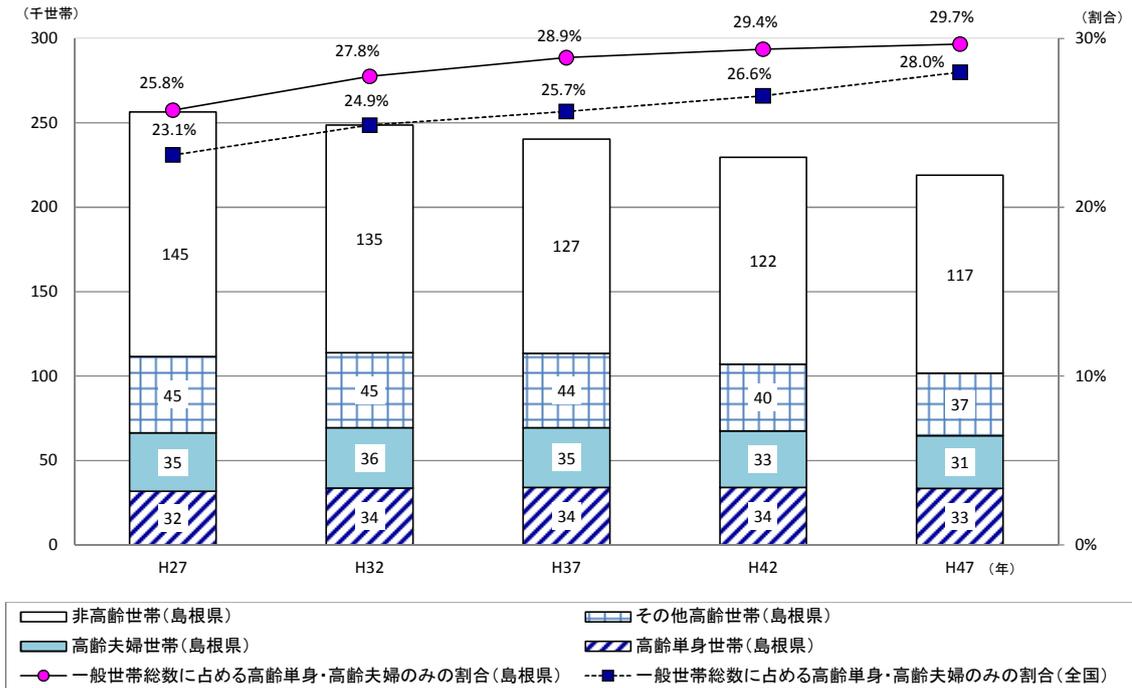
	島根県	全国
一般世帯数	260,921	51,842,307
子どものいる世帯	62,589	11,989,891
一般世帯数に占める割合	24.0%	23.1%
65歳以上の高齢者のいる世帯	131,636	19,337,687
一般世帯数に占める割合	50.5%	37.3%
高齢夫婦世帯 (夫65歳以上・妻60歳以上)	30,872	5,250,952
一般世帯数に占める割合	11.8%	10.1%
65歳以上の単独世帯	27,279	4,790,768
一般世帯数に占める割合	10.5%	9.2%
三世帯同居の世帯	37,439	3,657,711
一般世帯数に占める割合	14.3%	7.1%

資料：総務省「国勢調査」

○高齢世帯の増加

少子高齢化や核家族化の進行により、一般世帯総数に占めるひとり暮らしや夫婦だけで暮らす高齢世帯の割合は上昇してきています。平成26年4月の国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、この傾向は今後も続き、平成47年にはその割合が約3割を占めると予測されています。

高齢世帯の将来推計



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計」

※高齢世帯：世帯主の年齢が65歳以上の世帯

ウ 新たな課題の状況

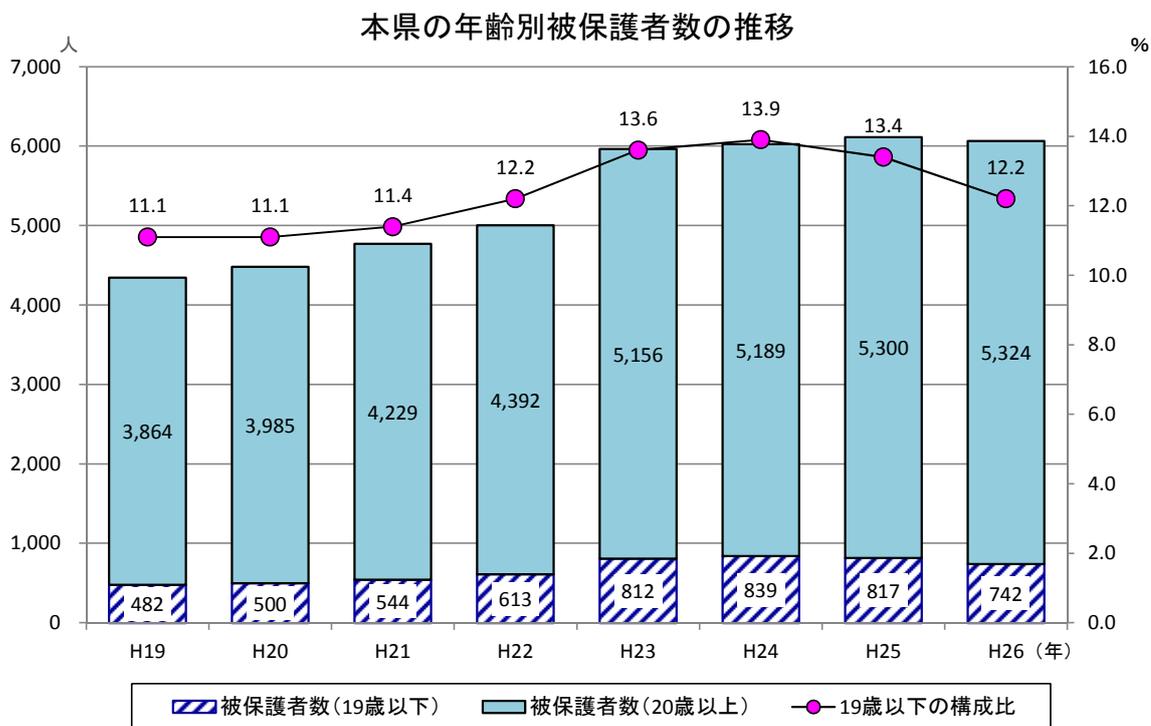
○子どもの貧困

本県における経済的困難におかれた子どもの状況を、一定の客観的尺度で把握できる数字として、生活保護、就学援助の近年の推移で示します。

生活保護は、生活に困窮する者に対し、その困窮の程度に応じて最低限度の生活を保障し、自立を助長する制度です。

生活保護の被保護者のうち、19歳以下の者の実数をリーマンショック前年の平成19年と直近の平成26年とを対比すると、482人から742人と約54%増加しています。

また、被保護者に占める19歳以下の者の割合も、11.1%から12.2%へ1.1ポイント上昇しています。



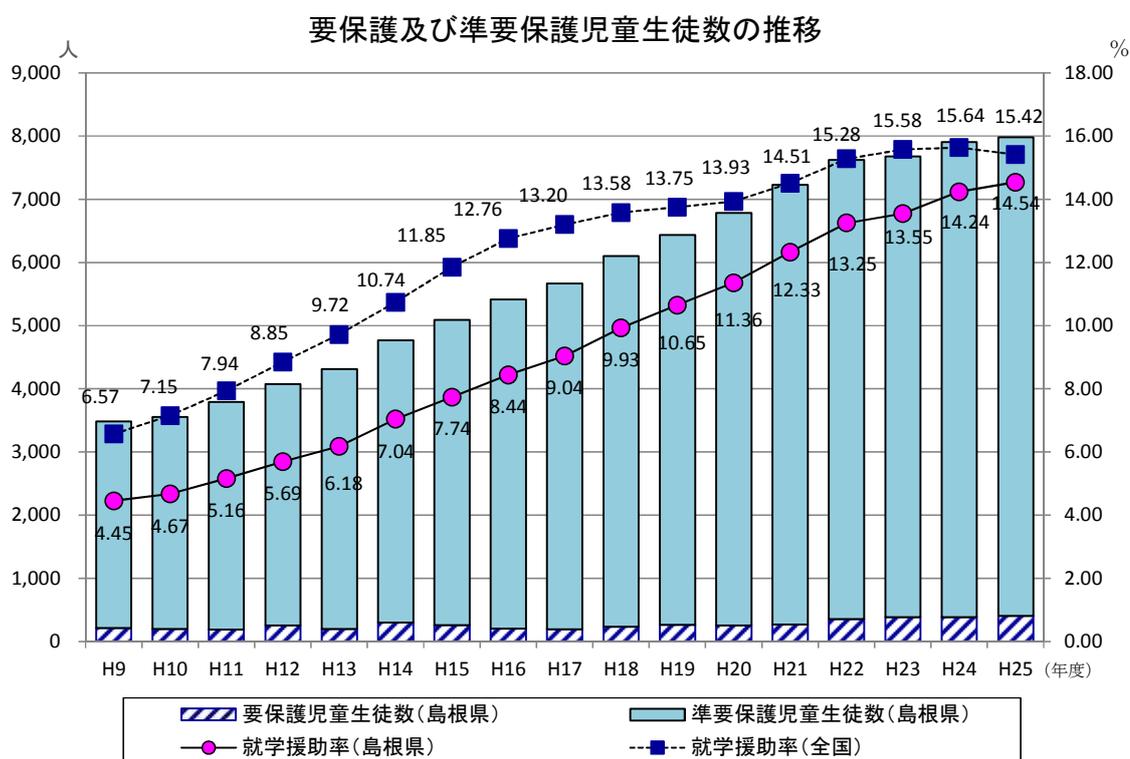
資料：県地域福祉課「島根の生活保護」

※保護者数は各年7月末現在

構成比は、生活保護受給者全体に占める、19歳以下の者の比率

経済的理由により就学困難と認められる小学生・中学生の保護者に対して、学校教育法第19条の規定に基づき、市町村は必要な援助をしています。就学援助は、生活保護の対象となる「要保護者」と要保護に準ずる程度に困窮していると市町村教育委員会が認めた「準要保護者」に対し行われています。

本県では、公立小中学校児童生徒の総数に占める就学援助を受けている小学生・中学生の割合は、全国平均を下回っていますが、平成9年度以降上昇を続けています。平成25年度には7人に1人が就学援助を受けています。



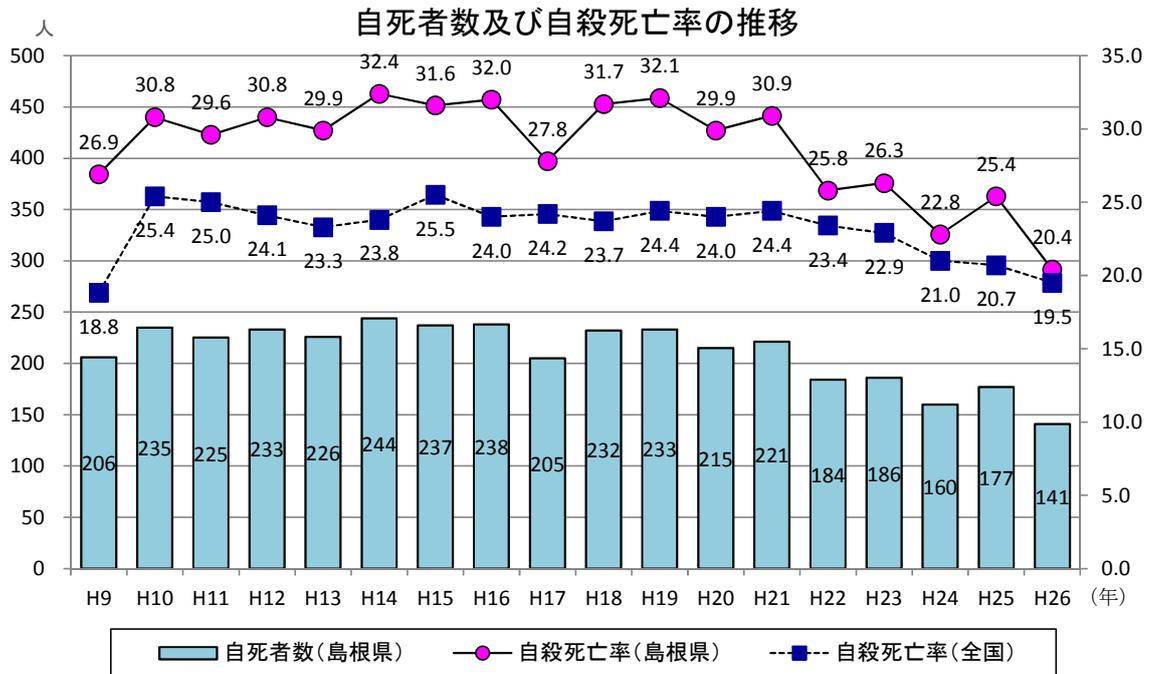
資料：文部科学省「要保護及び準要保護児童生徒数について」

※就学援助率とは公立小中学校児童生徒の総数に占める就学援助受給者（要保護児童生徒数と準要保護児童生徒数の合計）の割合

○自死

本県の自死者数は、平成9年以降、毎年200人台を推移していましたが、平成22年以降は200人を下回っています。

人口10万人当たりの自死者数を示す自殺死亡率は、全国平均に比べ高い水準で推移しています。



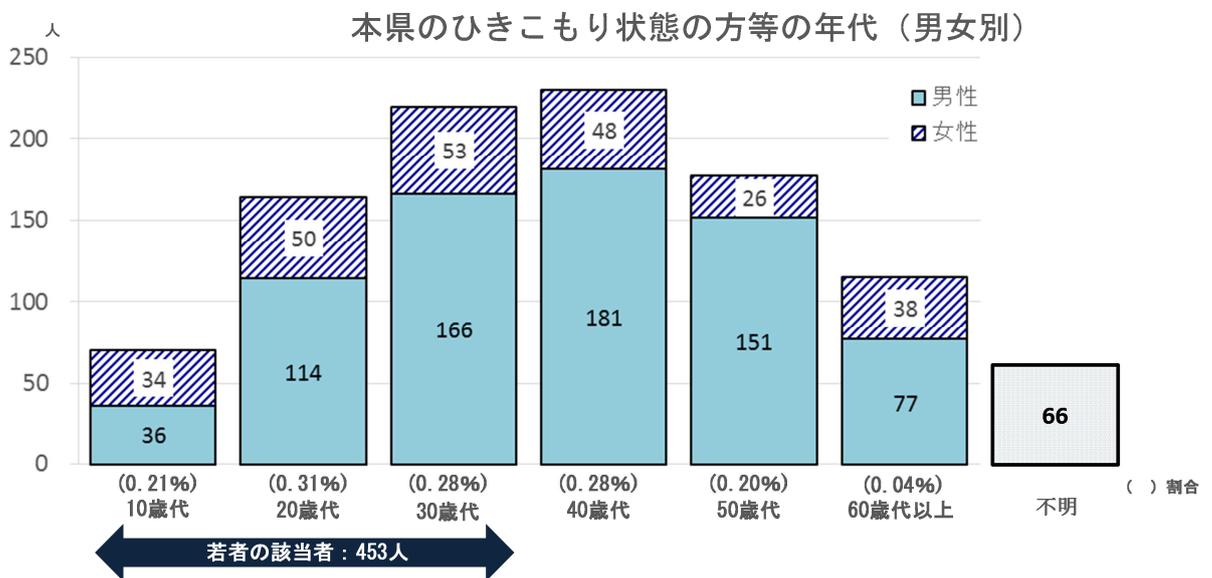
資料：厚生労働省「人口動態統計」

○ひきこもり

本県のひきこもり状態の方等については、調査により把握できた該当者の総数は1,040人、これを年代別で見ると、40歳代が一番多くなっています。また、39歳までの若者の該当者が453人と全体の47%を占めています。

人口当たりの該当者の割合では、20歳代から40歳代が約0.3%と比較的高くなっています。

男女別では、どの年代においても男性の割合が多くなっています。特に40歳代、50歳代では約80%を男性が占めています。



資料：県健康福祉部「ひきこもり等に関する実態調査報告書」（平成26年3月）

《地域福祉をめぐる近年の動向》

年	国	県
平成24年	<ul style="list-style-type: none"> ○改正介護保険法施行 ○第2次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）施行 	<ul style="list-style-type: none"> ○島根総合発展計画第2次実施計画 ○島根県地域福祉支援計画改定 ○第5期島根県老人福祉計画・島根県介護保険事業支援計画 ○第3期島根県障害福祉計画
平成25年	<ul style="list-style-type: none"> ○障害者総合支援法施行 	<ul style="list-style-type: none"> ○島根県障がい者基本計画 ○島根県自死対策総合計画
平成26年	<ul style="list-style-type: none"> ○子どもの貧困対策の推進に関する法律施行 ○改正災害対策基本法施行 ○社会福祉法人の在り方等に関する検討会報告書提出 	
平成27年	<ul style="list-style-type: none"> ○生活困窮者自立支援法施行 ○改正介護保険法施行 ○子ども・子育て関連3法（子ども・子育て支援法、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律、子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律）施行 	<ul style="list-style-type: none"> ○第6期島根県老人福祉計画・島根県介護保険事業支援計画 ○第4期島根県障がい福祉計画 ○島根県子どものセーフティネット推進計画 ○しまねっ子すくすくプラン
平成28年	<ul style="list-style-type: none"> ○障害者差別解消法施行 ○改正消費者安全法施行 	<ul style="list-style-type: none"> ○島根総合発展計画第3次実施計画 ○島根県地域福祉支援計画第2次改定 ○島根県DV対策基本計画第3次改定

《各制度の主な改正等の内容》

	内 容
介護保険法改正	平成24年4月施行。 高齢者が住み慣れた地域で自立した生活を営めるよう、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが切れ目なく提供される「地域包括ケアシステム」の構築に向けた取り組みを進めることとされた。
第2次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）	平成24年4月施行（一部平成25年4月施行）。 地域主権戦略大綱を踏まえ、基礎自治体への権限移譲、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大の措置が講じられることとされ、社会福祉法人の所轄庁権限が県から一般市へ移譲（平成25年4月施行）された。
障害者総合支援法（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）	平成25年4月施行（一部平成26年4月施行）。 障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて、地域社会における共生の実現に向けて、障害福祉サービスの充実等障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するため、新たな障害保健福祉施策を講ずることとされた。
子どもの貧困対策の推進に関する法律	平成26年1月施行。 子供の将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困が世代を超えて連鎖することのないよう、必要な環境整備と教育の機会均等を図ること、また子供の貧困対策を総合的に推進することとされた。
災害対策基本法改正	平成26年4月施行。 高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供することとされた。
社会福祉法人の在り方等に関する検討会報告書	平成26年7月提出。 社会福祉法人の在り方について、「地域における公益的な活動の推進」「法人組織の体制強化」「法人の規模拡大・協働化」「法人運営の透明性の確保」「法人の監督の見直し」の論点から報告書が提出された。
生活困窮者自立支援法	平成27年4月施行。 生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずることとされた。
介護保険法改正	平成27年4月施行。 高齢者が住み慣れた地域で生活を継続できるようにするため、地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の充実（在宅医療・介護連携の推進、生活支援の充実等）や全国一律の予防給付（訪問介護・通所介護）を市町村が取り組む地域支援事業に移行して多様化するなど、介護、医療、生活支援、介護予防の充実を図ることとされた。
子ども・子育て関連3法 （子ども・子育て支援法、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律、子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律）	平成27年4月施行。 市町村が実施主体となり、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することとされた。
障害者差別解消法（障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律）	平成28年4月施行。 国の行政機関、地方公共団体等及び民間事業者による障がいを理由とする不当な差別的取扱いや合理的配慮の不提供が禁止され、対応要領の作成や啓発活動など、差別を解消するための措置を講ずることとされた。
消費者安全法改正	平成28年4月施行。 地方消費者行政の基盤強化等のため、地域の見守りネットワークの構築、消費生活相談等により得られた情報の活用に向けた基盤整備、消費生活相談体制の強化、消費者行政職員及び消費生活相談員の確保と資質向上が盛り込まれた。

2 計画策定に当たっての視点

(1) 個人の尊厳と人権の尊重

地域福祉の推進に際しては、全ての県民が等しく個人として尊重され、人間としての尊厳をもって自立した生活を送ることができるようにするという考え方が最も基本となります。性別、障がいの有無や年齢等に関わりなく、全ての地域住民が、あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられ、互いの差異と多様性を認め合いながら、相互に連帯し、共に生きる社会をつくっていくという視点に立った地域社会づくりを進めていく必要があります。

(2) 住民参加と協働

地域福祉の推進に当たっては、そこに住む住民が主役となって「お互い様」の気持ちで取り組んでいくことが重要であり、住民の主体的な参加が不可欠となります。

また、このような住民の取組みと、市町村等の実施する公的サービスや民間団体によるサービスとが連携し、「住民主体の発想」が活かされたものとなるよう、それぞれの主体が協働して取り組んでいく必要があります。

(3) 地域の特性を踏まえた地域福祉の推進

本県には、昔ながらの地域の絆を残した地域が数多く存在します。また、都市部においても総じてその規模が小さく、互いに顔の見える関係が良好に維持されているという利点もあります。さらに、互いを思いやる優しさにあふれた県民性など、先人が培ってきた豊かな精神風土も無形の資源として存在しています。

こうした温かな地域社会や人間関係が残されているという「島根の強み」を活かし、地域の特性を踏まえながら地域福祉を推進していくという視点が大切です。

(4) 「行政の視点」から「地域住民の視点」へ

地域住民の生活課題は多様であり、公的な福祉サービスだけでは対応が困難あるいは不十分な課題も多くなっています。こうした生活課題の解決のためには、新たなサービスの開発も含め、多様な主体による多様なサービスが各人のニーズに応じて適切に提供される必要があります。

このため、今後も行政の分野や垣根を超え、住民一人ひとりにとって必要なサービスが総合的に提供されるよう、利用者の立場に立ったサービス提供体制の整備に取り組んでいく必要があります。

(5) 福祉が支える地域づくり

人口減少や少子高齢化の進行に伴い、支援を要する人を地域全体で支える地域福祉の仕組みがますます重要になっています。

ともに生き、ともに支え合い、自分らしく安心して暮らしていくためには、地域住民をはじめ、ボランティアやNPO、事業者、行政等が連携し、それぞれの持っている力や資源を活用して地域づくりを進めていくことが重要です。

こうした多様な主体の参画と連携の仕組みを住民の安心や生活を支えるだけでなく、雇用や就労など幅広い分野に広げていく必要があります。

3 計画の基本目標

これからの社会福祉の理念は「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で障がいの有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送られるよう自立支援すること」にあり、この理念は、質の高い公的サービスを前提としつつ、地域住民をはじめ様々な福祉の担い手が「公」と協働しながら、ともに手を携え地域福祉を推進していくことによって初めて実現するものと考えます。

このことから、本計画の基本目標を次のとおりとします。

誰もが、住みなれた地域で、互いに支え合いながら、安心して、生きがいを持ち、自分らしく暮らしていける地域社会の実現

この基本目標を達成するための基本施策を以下の3項目とし、次章において詳しく述べていくこととします。

【基本施策1 安心して各種のサービスを受けることができる環境づくり】

- 何らかの支援を要するときに、どこに相談しても、最終的に適切な解決やサービスにつながっていくよう、相談機関の充実や相互の連携を図ります。
- 必要な支援やサービスにつながりにくい人のために、地域のネットワークを構築するなどの体制を整備します。
- サービス提供に当たっては、福祉、保健、医療の各公的サービスの連携はもとより、事業者、ボランティアや地域住民等、様々な主体によるサービスも効果的に活用し、総合的な支援が行われるよう「サービスの総合化」を推進します。
- サービス利用に当たって何らかの援助を要する人を支援するとともに、苦情解決の取組みを進め、誰もが安心してサービスを受けられるよう、利用者の権利・利益の保護を進めます。
- 第三者によるサービスの評価の推進や、経営指導及び指導監査等を通じて質の高いサービス提供を促進します。

【基本施策2 福祉を担う人づくり】

- 生涯を通じた福祉教育・学習や広報啓発を通じて、地域住民の福祉活動に対する理解の促進を図り、地域福祉への主体的な参加を促します。
- 福祉を担う専門的人材の養成、確保及び質の向上に努めます。
- ボランティア・NPOの育成を図り、その活動を支援します。

【基本施策3 福祉のまちづくり～ともに支え合って皆がいきいきと暮らせるまちづくり】

- 地域住民主体の地域福祉を推進することにより、ともに支え合い、互いを認め合い、誰もが社会に参加し、自分らしく幸せに暮らせる地域づくり（＝福祉のまちづくり）を支援します。
- バリアフリーへの取組み、健康長寿しまねの推進、地域での子育て支援など関連分野との連携を図り、誰にとっても住みよいまちづくりを進めます。
- 民生委員・児童委員、生活支援コーディネーター、島根県社会福祉協議会、市町村社会福祉協議会の充実強化に向けた支援や、災害時における要配慮者等の避難体制を整備することにより、地域福祉を推進する体制の充実を図ります。

《施策体系図》

