

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 少子高齢化の進行・世帯規模の減少、地域社会の変容

少子高齢化の進行・一世帯当たりの世帯規模の減少などにより地域・家庭・職場といった生活領域での支え合いの基盤が弱まってきています。地域社会での人と人とのつながりが弱まる中、助けを求めることもできず孤立する・排除されるなどの課題が生じてきており、つながりを育むことで、地域の力を強化し、その持続可能性を高めていくこと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。

また、介護・子育て・障がいなどの分野ごとに福祉サービスを充実させるだけではなく、各分野の相談支援機関が連携して、包括的に支援ができるような体制づくりが求められています。

ウ 地方分権の進展と住民の社会参加意識の高まり

地方分権の取り組みが進展し、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、地域住民と行政がパートナーシップを組み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、高齢の親と働いていない独身の50歳代の子が同居している世帯（いわゆる「8050問題」）、介護と育児に同時に直面する世帯（いわゆる「ダブルケア」）など課題が複合化・複雑化しているケースや、問題を抱えているが公的な福祉サービスの制度の狭間にあって対応の難しいケースが生じてきています。

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り組みが求められています。

こうした状況に対応するため、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が地域の課題を「我が事」として主体的に捉えて、包括的に「丸ごと」受け止めて課題解決に参画し、人と人、人と資源が制度や分野を超えつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指す「地域共生社会」の実現に向けた取り組みが求められています。

地域共生社会の実現に向け、地域のあらゆる住民が役割を持ち、お互いに支え合い共生していきけるような地域社会づくりを進めることが必要となっています。

(2) 本県の地域福祉を取り巻く状況の変化

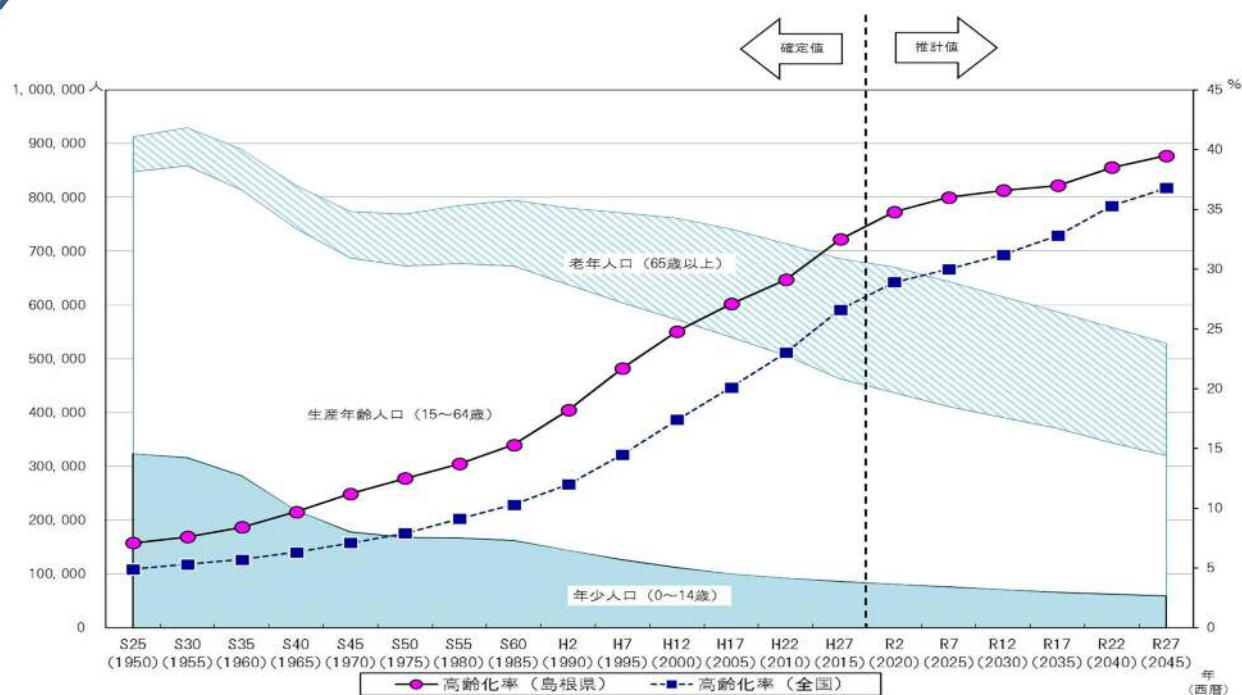
ア 県人口の状況～人口の減少と少子高齢化の進行

○続く人口の減少

昭和25（1950）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（1975）年から若干の増加傾向を示したものの、昭和60（1985）年から再び減少に転じ、平成27（2015）年には694千人となっています。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30（2018）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、年少人口およ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。

図1 島根県の人口構造と高齢化率（全国を含む）



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

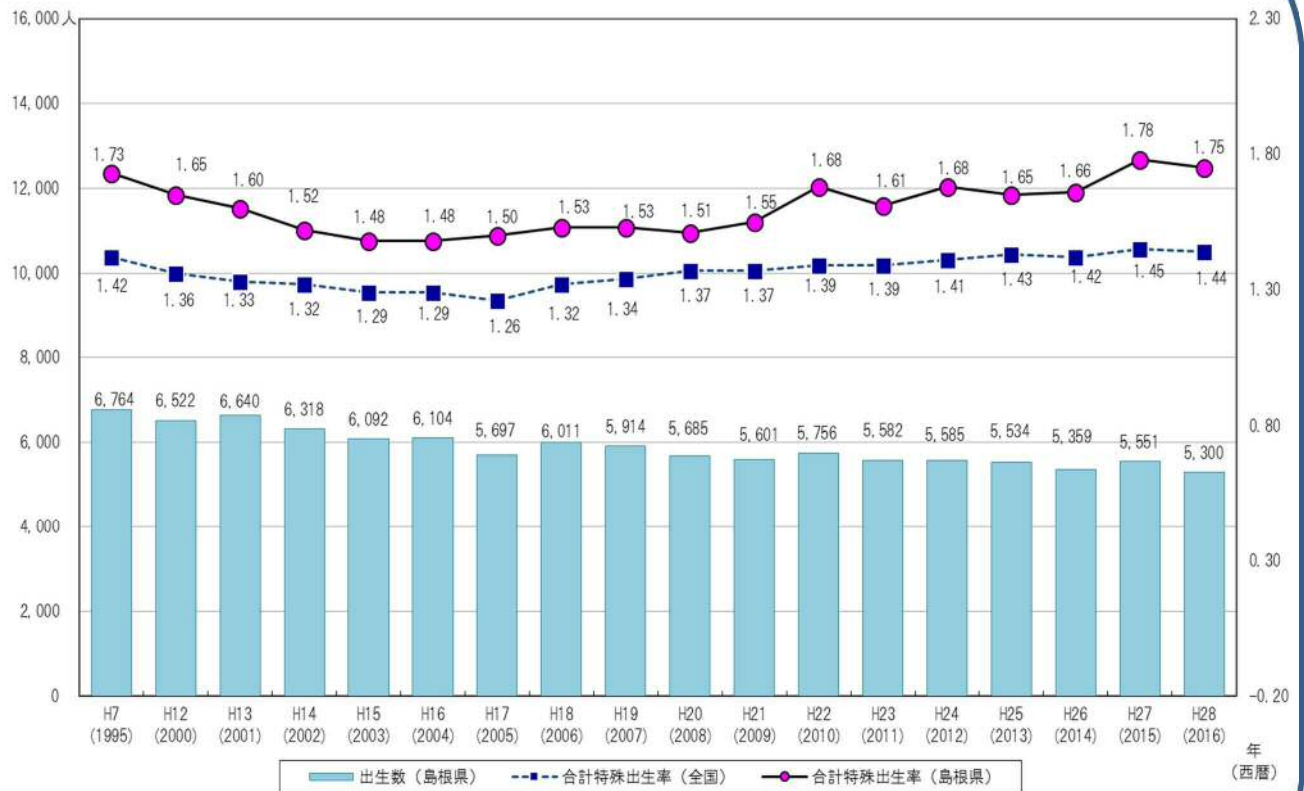
人口の県外流出と少子化に伴い、高齢化は急速に進行しており、平成27（2015）年には高齢化率が32%になっています。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、本県の高齢化率は、今後さらに上昇すると予測されています。

○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（2002）年以降ほぼ横ばいで推移していますが、出生数は年々減少傾向であり、平成7年（1995年）に6,522人であった出生数は、平成28年（2016年）には5,300人となっています。

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。

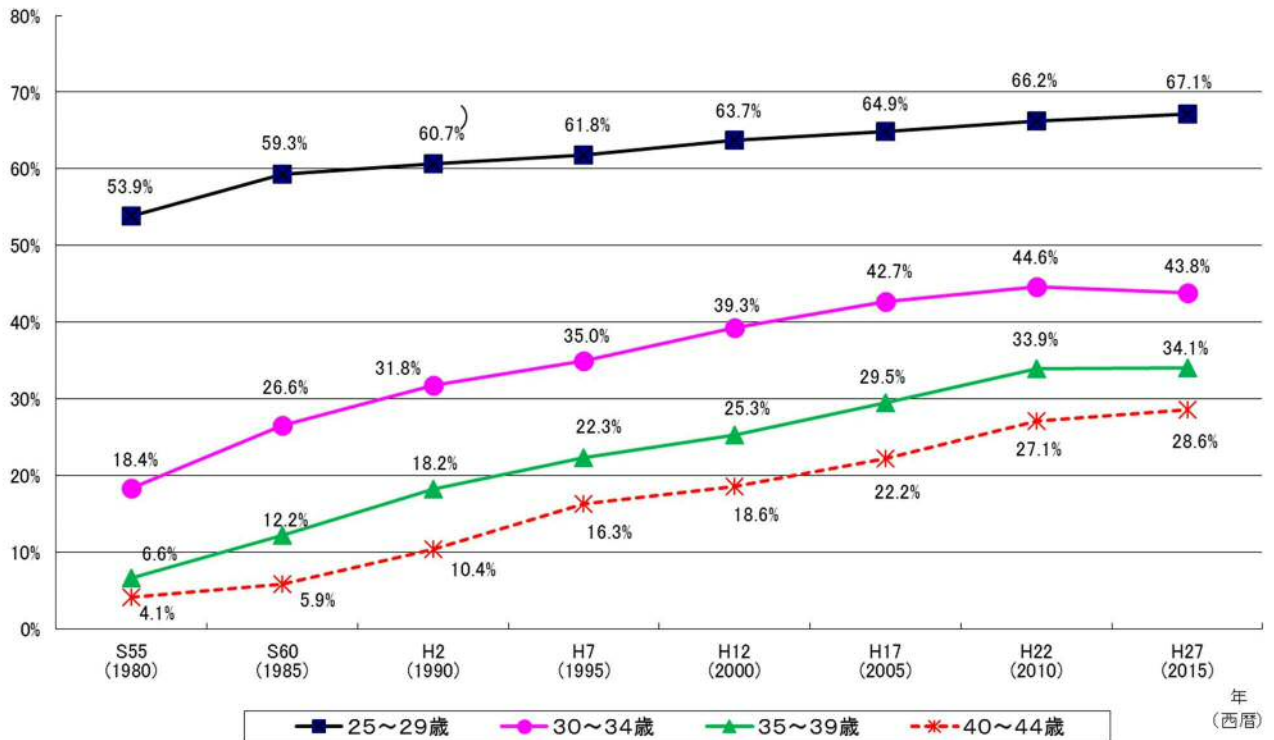
図2 島根県の出生数と合計特殊出生率（全国を含む）



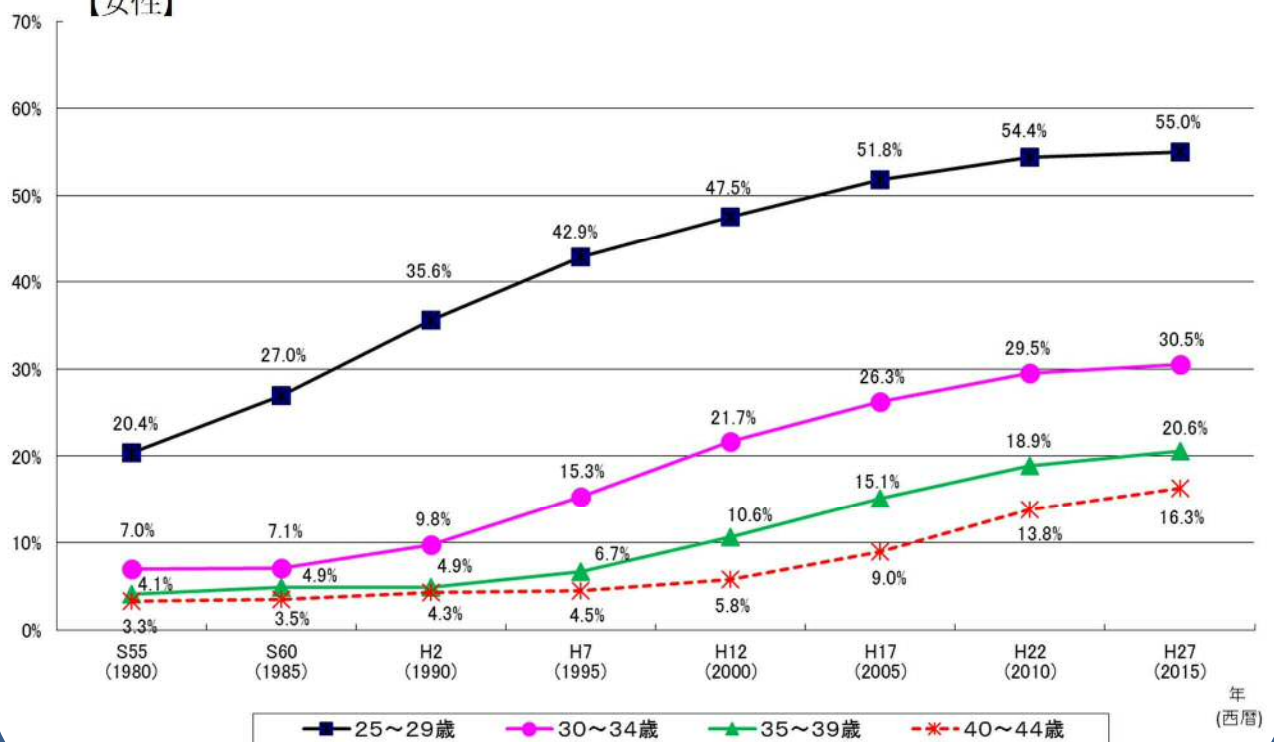
資料：厚生労働省「人口動態統計」

図3 島根県の未婚率

【男性】



【女性】



資料：総務省「国勢調査」

イ 世帯の状況

○世帯規模の減少と単身世帯の増加

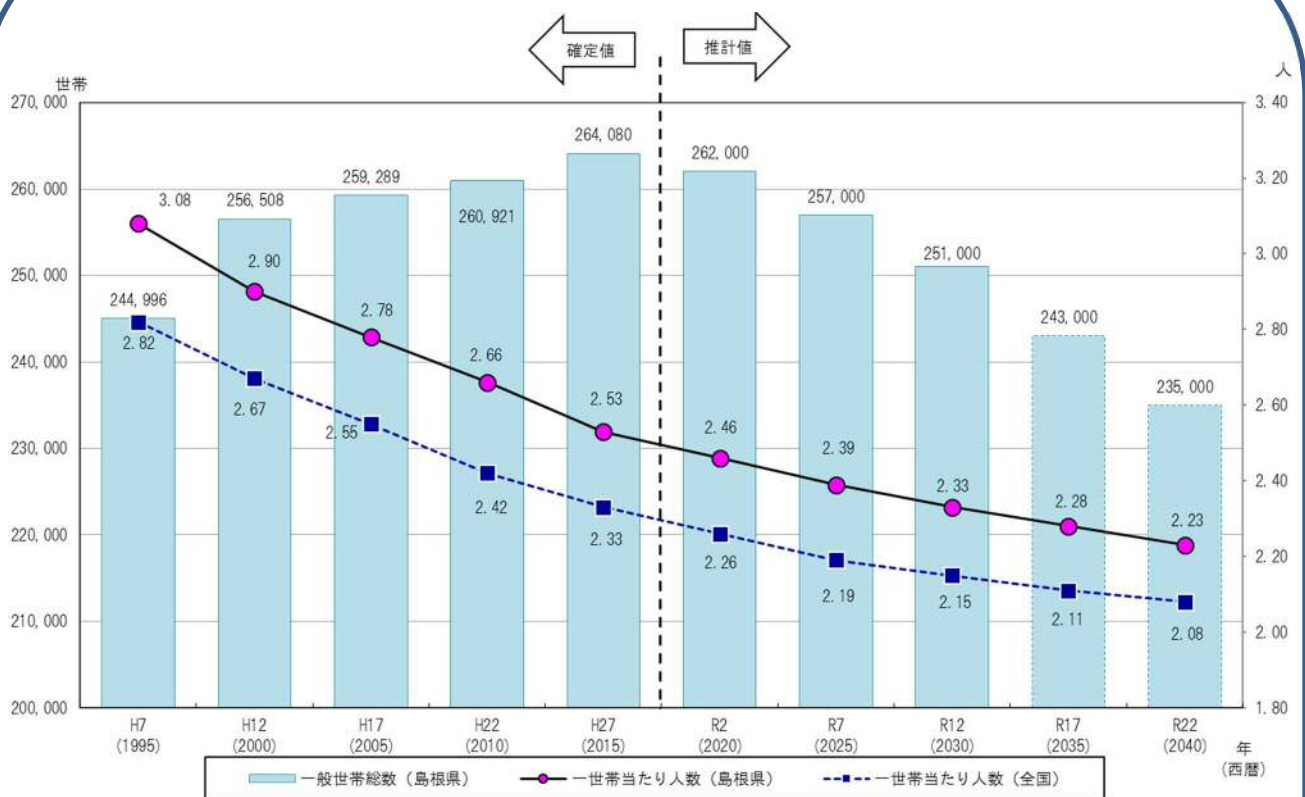
昭和55（1980）年には225,720世帯であった本県の一般世帯数は、人口減少にもかかわらず年々増加し、平成27（2015）年には264,080世帯となっています。一方、一世帯当たりの世帯規模は、昭和55年の3.42人から、平成27年には2.53人にまで減少しています。

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27年には11.6%と、全国平均の5.7%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。

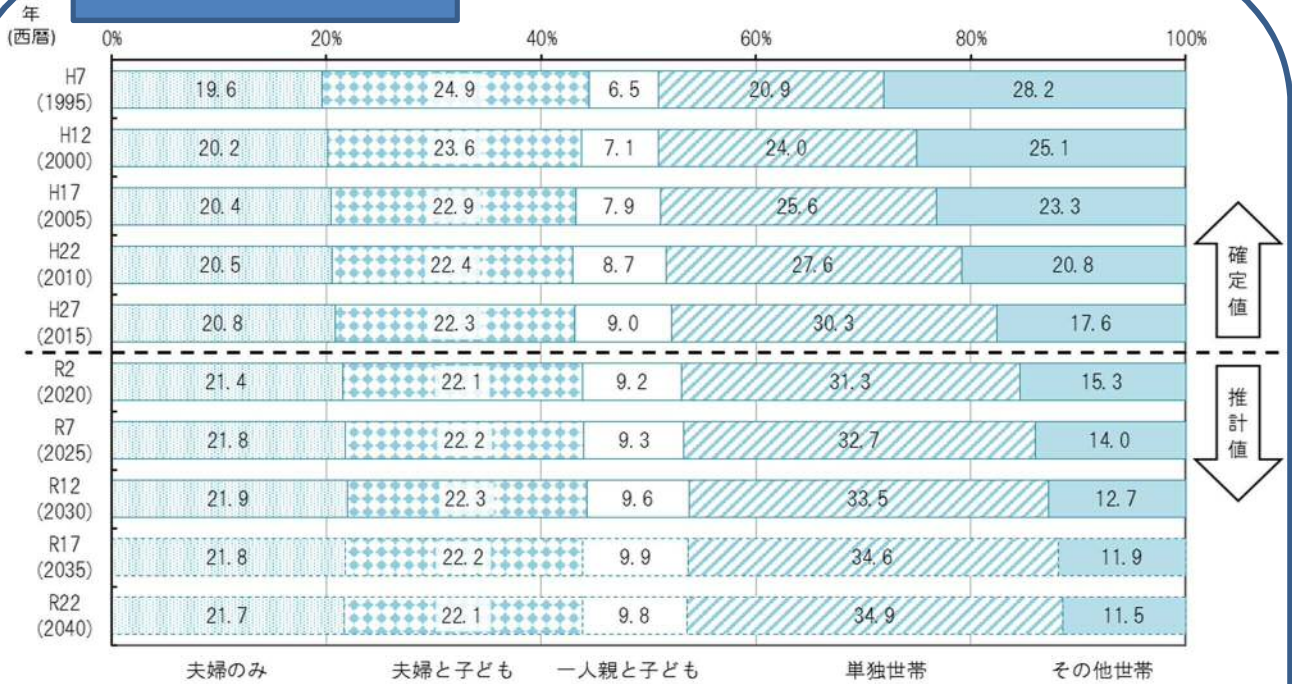
平成31（2019）年4月の国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、今後一般世帯数は減少し始め、一世帯当たりの世帯規模も引き続き縮小していくと予測されています。

図4 島根県の一般世帯総数と一世帯当たり人数（全国を含む）



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」

図5 島根県の世帯構造



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」

表1 世帯状況の比較【平成27（2015）年】（全国を含む）

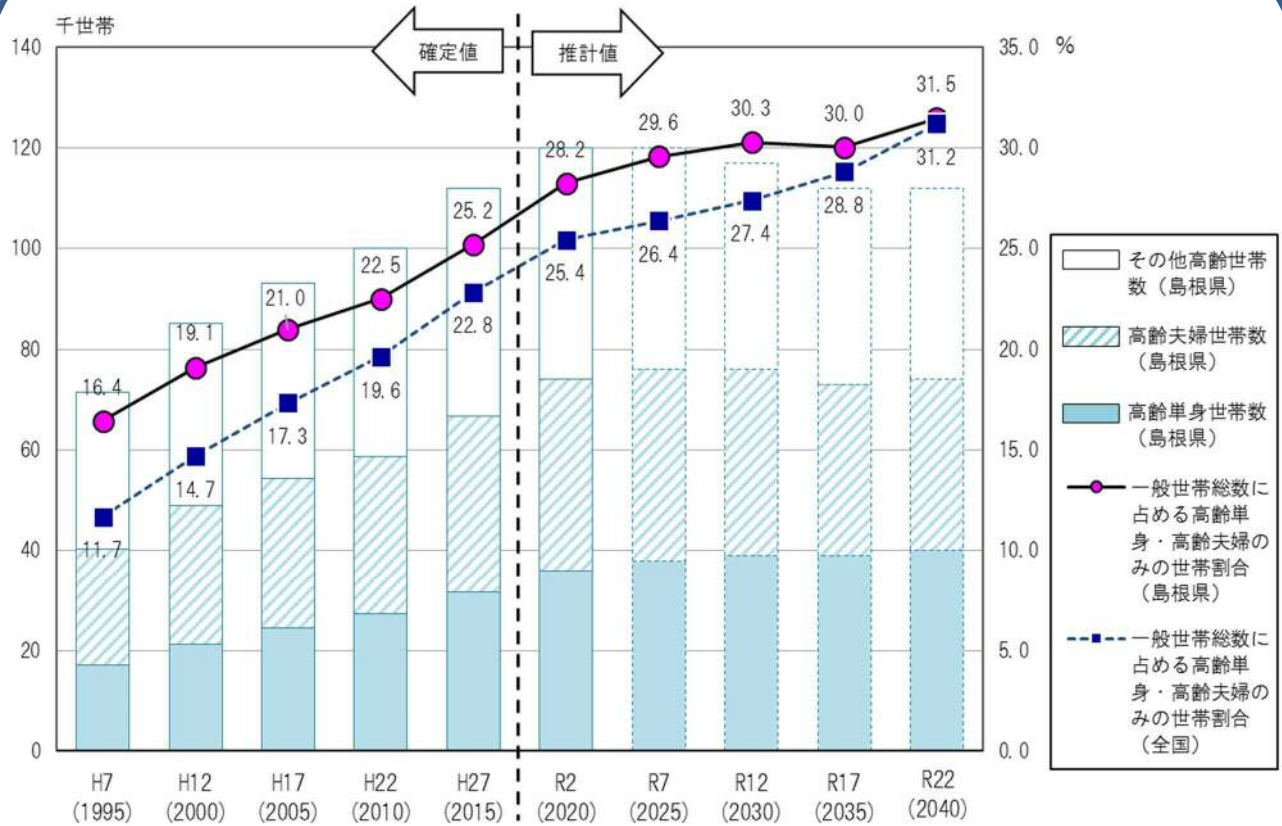
	島根県	全国
一般世帯数	264,080	53,331,797
18歳未満の子どものいる世帯	58,304	11,471,850
一般世帯数に占める割合	22.0%	22.0%
65歳以上の高齢者のいる世帯	137,643	21,713,308
一般世帯数に占める割合	52.0%	41.0%
高齢夫婦世帯(夫65歳以上・妻60歳以上)	34,160	6,079,126
一般世帯数に占める割合	13.0%	11.0%
65歳以上の単独世帯	31,636	5,927,686
一般世帯数に占める割合	12.0%	11.0%
三世帯同居の世帯	30,646	3,023,024
一般世帯数に占める割合	12.0%	6.0%

資料：総務省「国勢調査」

○高齢世帯の増加

少子高齢化や世帯規模の減少により、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31（2019）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、島根県では令和12（2030）年に、全国でも令和22（2040）年にはその割合が3割を超えると予想されています。

図6 島根県の家族類型別高齢世帯数と一般世帯総数に占める割合（全国を含む）



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(2007)年と直近の平成30(2018)年とを対比すると、482人から679人と約41%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11.8%と0.7ポイント上昇しています。

図7 島根県の年齢別生活保護の被保護者数



資料：県地域福祉課「島根の生活保護」

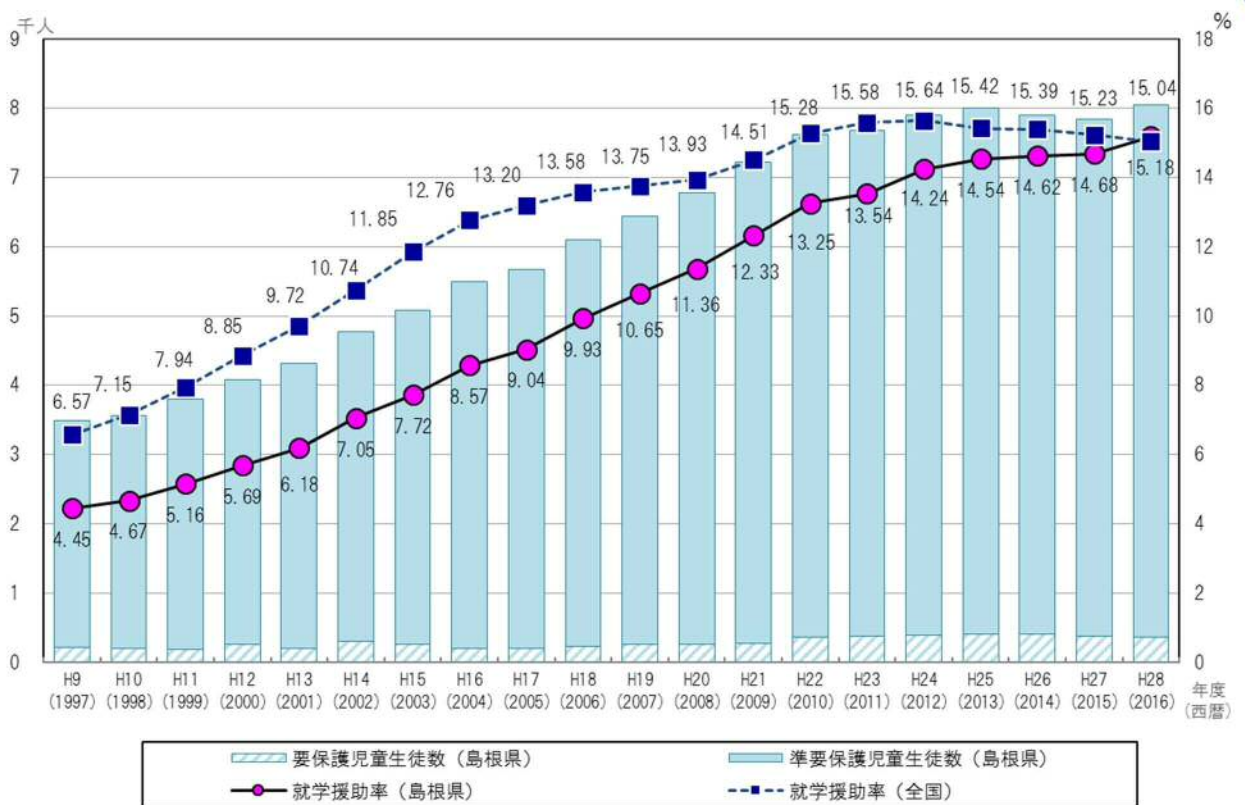
※保護者数は各年7月末現在

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（1997）年度以降上昇を続けています。平成28（2016）年度は全国平均を上回りました。平成28年度には7人に1人が就学援助を受けています。

図8 島根県の要保護・準要保護児童生徒数および就学援助率（全国を含む）



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」

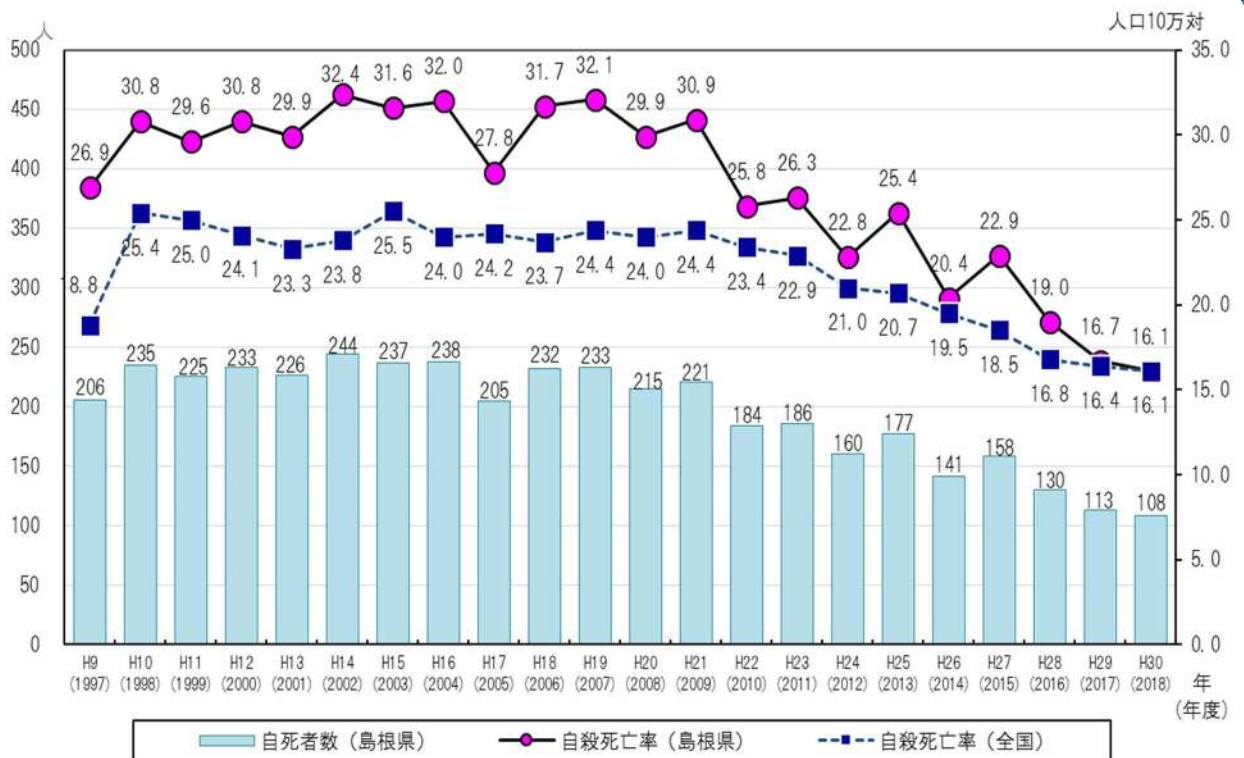
※就学援助率とは公立小中学校児童生徒の総数に占める就学援助受給者（要保護児童生徒数と準要保護児童生徒数の合計）の割合

○自死

本県の自死者数は、平成22（2010）年以降に200人を下回り、現在はおよそ100人となっています。

人口10万人当たりの自死者数を示す自殺死亡率は、これまでは全国平均に比べ高い水準で推移していましたが、年々減少し、平成30（2018）年は全国平均と同値になっています。

図9 島根県の自死者数および自殺死亡率（全国を含む）



資料：厚生労働省「人口動態統計」

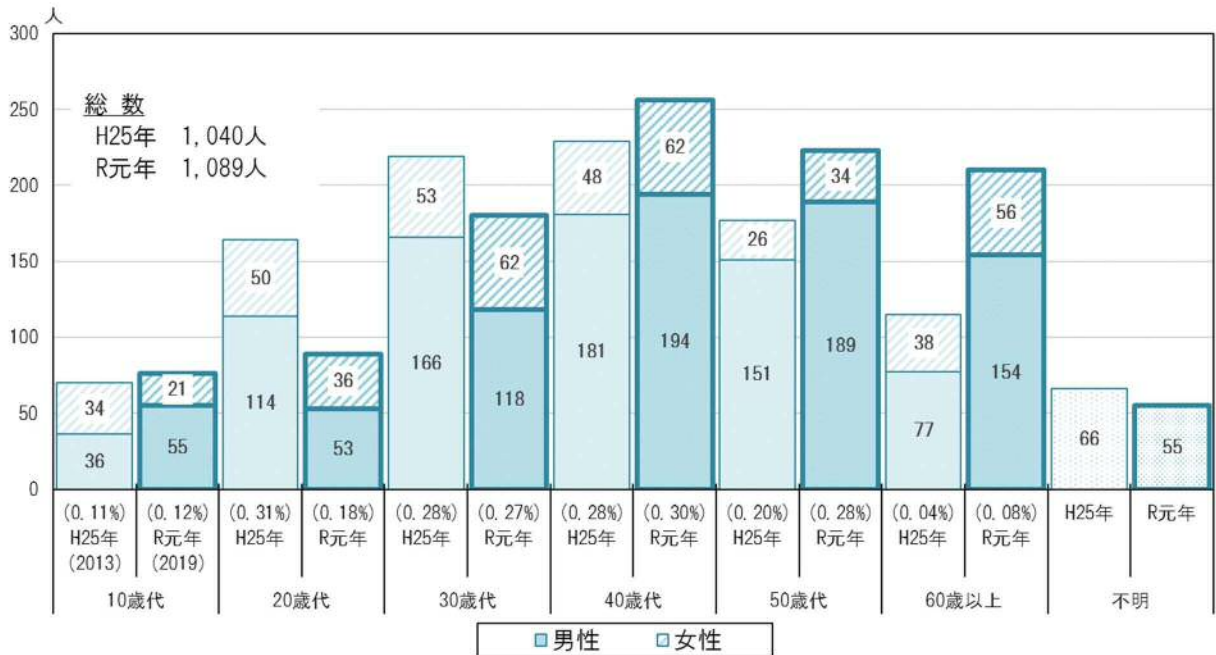
○ひきこもり

本県のひきこもり状態の方などについては、調査により把握できた該当者の総数は、平成25年調査では1,040人、令和元年調査では1,089人であり、年代別で見ると、40歳代が一番多くなっています。また、平成25年と令和元年で比較すると、20歳代～30歳代は減少しましたが、40歳代以上は増加しています。

人口当たりの該当者の割合では、30歳代から50歳代が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歳代から60歳代以上では、70%以上を男性が占めています。

図10 島根県のひきこもり状態の方などの年代（男女別）



資料：県健康福祉部障がい福祉課「ひきこもり等に関する実態調査報告書」（令和元年12月）

表2 地域福祉をめぐる近年の動向

年	国	県
平成28年 (2016年)	<ul style="list-style-type: none"> ○改正消費者安全法施行 ○障害者差別解消法施行 ○成年後見制度の利用の促進に関する法律施行 ○ヘイトスピーチ対策法施行 ○部落差別解消推進法施行 ○再犯の防止等の推進に関する法律施行 ○「ニッポン一億総活躍プラン」閣議決定 	<ul style="list-style-type: none"> ○島根総合発展計画第3次実施計画施行 ○第3期島根県地域福祉支援計画施行 ○第3次改定島根県DV対策基本計画施行 ○障がいを理由とする差別の解消の推進に関する対応要領施行
平成29年 (2017年)	<ul style="list-style-type: none"> ○改正住宅セーフティネット法施行 	
平成30年 (2018年)	<ul style="list-style-type: none"> ○改正社会福祉法施行 ○改正介護保険法施行 ○改正障害者総合支援法施行 ○改正児童福祉法施行 ○改正生活保護法施行 ○改正生活困窮者自立支援法施行 	
令和元年 (2019年)		
令和2年 (2020年)	<ul style="list-style-type: none"> ○改正児童福祉法施行 ○改正児童虐待の防止等に関する法律施行 ○改正配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律施行 	<ul style="list-style-type: none"> ○島根創生計画施行 ○第4期島根県地域福祉支援計画施行 ○しまねっ子すくすくプラン施行

表3 各制度の主な改正など

	内 容
消費者安全法改正	平成28(2016)年4月施行 地方消費者行政の基盤強化などのため、地域の見守りネットワークの構築、消費生活相談など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、消費者行政職員および消費生活相談員の確保と資質向上が盛り込まれた。
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、民間事業者などによる障がいを理由とする不当な差別的取り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。
成年後見制度の利用の促進に関する法律	平成28年5月施行 成年後見制度利用促進会議および成年後見制度利用促進委員会を設置することなどにより、成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進することとされた。
ヘイトスピーチ対策法(日本に住居している外国出身者に対する不当な差別的言動の解消に取り組む法律)	平成28年6月施行 日本以外の出身者またはその子孫に対する不当な差別的言動の解消に向けた取り組みについて、基本理念を定め、および国などの責務を明らかにするとともに、基本施策を定めてこれを推進することとされた。
部落差別解消推進法(部落差別の解消の推進に関する法律)	平成28年12月施行 現在もなお部落差別が存在するとともに、情報化の進展に伴って部落差別に関する状況の変化が生じていることを踏まえ、部落差別は許されないものであるとの認識のもとに解消に関し、基本理念を定め、国・地方公共団体の責務を明らかにするとともに、相談体制の充実などについて定めた。
再犯の防止等の推進に関する法律	平成28年12月施行 国民が犯罪による被害を受けることを防止し、安全で安心して暮らせる社会を実現するため、国および地方公共団体の責務を明らかにするとともに、再犯の防止などに関する施策の基本となる事項を定めることとされた。
「ニッポン一億総活躍プラン」	平成28年6月閣議決定 女性も男性も、お年寄りも若者も、一度失敗を経験した方も、障がいや難病のある方も、家庭で、職場で、地域で、あらゆる場で、誰もが活躍できる、いわば全員参加型の一億総活躍社会の実現に向けて取り組むこととされた。
住宅セーフティネット法(住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律)改正	平成29(2017)年10月施行 住宅確保要配慮者の円滑な入居を促進するため、住宅確保要配慮者向け賃貸住宅の登録制度を創設した。
社会福祉法改正	平成30(2018)年4月施行 地域共生社会の実現に向けて、市町村による、住民主体の地域生活課題の把握や解決を支援する体制や、複合的課題に対応する包括的な相談支援体制づくりに努めることとされた。
介護保険法改正 障害者総合支援法改正 児童福祉法改正	平成30年4月等施行 地域共生社会の実現に向けて、高齢者と障がい児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険または障がい福祉のいずれかのサービスの指定を受けている事業所が、もう一方の制度のサービスの指定を受けやすくなる「共生型サービス」が新たに位置づけられた。

	内 容
生活保護法改正	<p>平成30年6月～順次施行</p> <p>生活保護世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切るため、大学などへの進学の際の新生活立ち上げの費用として、「進学準備給付金」が創設された。</p> <p>生活習慣病の予防などの取り組み強化のため、「健康管理支援事業」を創設し、データに基づいた生活習慣病の予防など、健康管理支援の取り組みを推進することとされた。</p> <p>単独での居住が困難な方への日常生活支援を良質な無料定額宿泊所などにおいて実施することとされた。</p>
生活困窮者自立支援法改正	<p>平成30年10月施行（一部平成31年4月施行）</p> <p>生活困窮者の自立支援を強化するために、自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施の促進が図られ、子どもの学習支援事業については、学習支援に加え、生活習慣・育成環境の改善ならびに教育および就労（進路選択など）に関する支援を行うことにより事業の強化が図られた。また、シェルターなどの施設退所者や地域社会から孤立している者に対する見守り・生活支援制度が創設された。</p>
児童福祉法改正 児童虐待の防止等に関する法律改正 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律改正	<p>令和2（2020）年4月等施行</p> <p>児童虐待防止対策および配偶者からの暴力の被害者の保護対策の強化を図る為、児童の権利擁護、児童相談所の体制強化および関係機関間の連携強化などの所要の措置を講ずることとされた。</p>

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、すべ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などに関わりなく、すべての地域住民が、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、ともに生きる社会をつくっていくという視点が重要です。

人権に関する法律（障害者差別解消法、ヘイトスピーチ解消法、部落差別解消推進法など）も踏まえながら、住民一人ひとりの人権を最大限に尊重する地域社会づくりを進めていく必要があります。

(2) 住民参加と協働によるともに支え合う地域づくり

地域福祉の推進に当たっては、そこに住む住民誰もが役割を持ち、互いに支え、支えられる地域づくりを進めていくことが重要であり、住民の主體的な参加が不可欠となります。

また、地域住民をはじめ、民間事業者、社会福祉法人、民生委員・児童委員、NPO、行政などといった多様な主体がそれぞれの持っている力や資源を活用して地域づくりに参画し、協働していく必要があります。

こうした多様な主体の参画と協働の仕組みを福祉分野だけでなく、教育、商工、農林水産、土木、防犯・防災など幅広い分野に広げていく必要があります。

(3) 各分野に共通する取り組みの推進

住民の地域生活課題は多様であり、制度ごとの福祉サービスでは対象にならない課題や複合的課題を抱えるケースが発生しています。こうした地域生活課題の解決のためには、市町村において高齢者、障がい者、児童その他の福祉分野を問わず包括的に支援する体制づくりを進めていく必要があります。

(4) 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。

(5) 市町村を超えた広域的な取り組みへの支援

県は、単独の市町村では解決が難しく専門的な支援を必要とする地域生活課題について、広域的な行政主体として求められる役割を果たしながら、市町村や関係機関と連携・協働して解決に取り組めます。

3

計画の基本目標

地域共生社会を実現していくためには、地域住民や地域の多様な主体が参画し、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに築いていくことが求められています。これは、住み慣れた地域で安心して暮らせる地域づくりを実現するという地域福祉推進の目的と相通じるものであり、地域共生社会の実現に向けては、地域福祉の推進が求められています。

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共生社会の実現

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など、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、苦情解決の取り組みを進め、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、実地指導および指導監査など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、確保およ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り組み、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など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。

図 1 1 施策体系図

