

# 第1章 策定にあたって

## 1 本計画の位置づけ

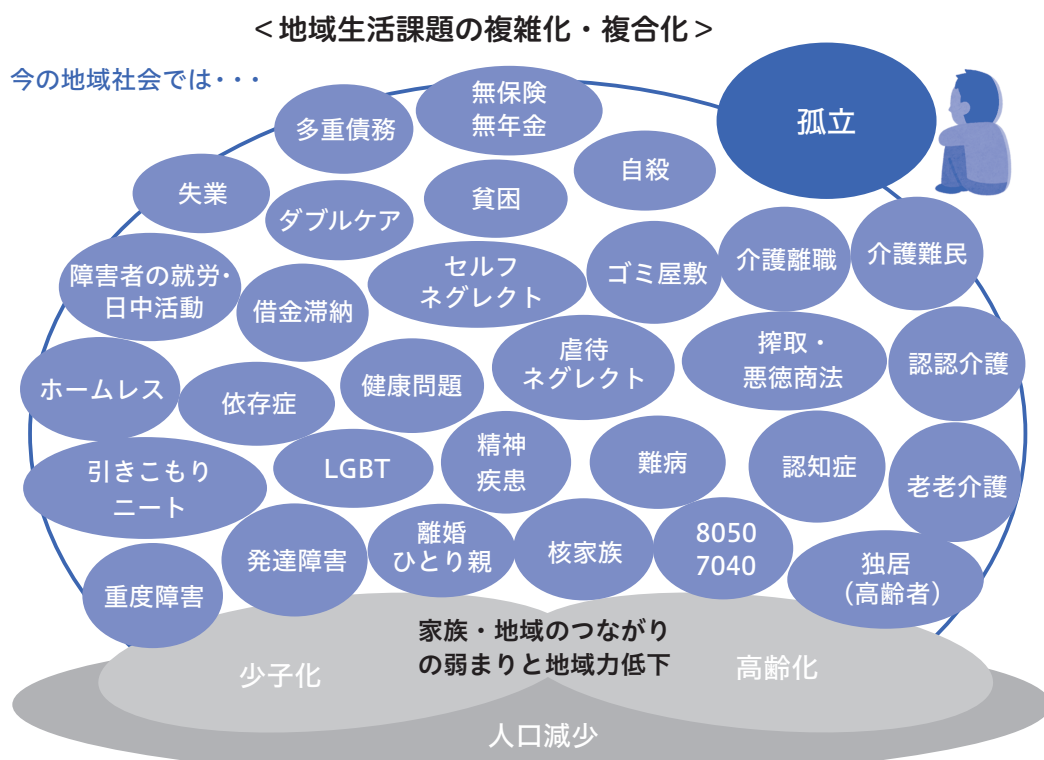
### ① 計画策定の趣旨

本県では、他県に先行して少子高齢化、人口減少が進行してきており、人と人とのつながりが希薄になるなか、これまで様々な生活の場面で機能してきた地域の相互扶助や家族同士の助け合いなどの支え合い機能が弱まっています。

こうした状況において、地域ではひとり暮らし高齢者や認知症高齢者の増加に加え、8050問題やダブルケアなど様々な分野の課題が絡み合っただけで複雑化した地域生活課題を抱え、複合的な支援を必要とする個人や世帯が顕在化してきており、これまでの対象者別・機能別に整備された公的支援だけでは対応が困難なケースが浮き彫りとなってきています。

また、人口減少により、多くの地域で経済活動や地域活動の担い手の減少を招き、暮らしに必要な商店やサービス等の減少とともに、地域のつながりを維持してきた祭りなどの地域活動も減少し、地域社会の存続への危機感が高まっています。

このような地域社会の変化や人々の暮らしの変化を踏まえ、厚生労働省では、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参画し、人と人、人と資源が世代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「地域共生社会」の実現を福祉改革の基本コンセプトと位置づけました。この取組は、住民に身近な圏域で、住民が主体的に地域生活課題を把握し、多様な主体と連携して解決を試みる地域づくりを目指していこうとするものであり、人と人とのつながりの再構築や福祉分野に限らず多様な分野との連携を促進し、持続可能な地域づくりを進めるという意味で、本県においても積極的に取り組んでいくことが重要です。



これまで、本県では、地域福祉の推進に向けて高知県が策定した「高知県地域福祉支援計画」はあるものの、高知県社会福祉協議会（以下、「高知県社協」という。）はそれと対となり地域福祉活動を進める計画を策定していませんでした。地域社会の状況に対応し、住民に身近な圏域で住民が主体的に地域生活課題を把握して解決を試みる地域づくりを高知県全域で進めていくためには、高知県社協や市町村社会福祉協議会（以下、「市町村社協」という。）、社会福祉法人、民生委員・児童委員、NPOなどがより一層の連携・協働を強めることが必要です。そのためにも、目指す地域福祉の姿を「見える化」し、関係団体・機関と方向性を共有しながら、本県における地域福祉の推進を計画的に進めることがとりわけ重要です。

こうした状況を踏まえ、高知県が改定を行った第3期「高知県地域福祉支援計画」と連動し、一体的かつ効果的な地域福祉を推進するため、高知県社協は「高知県地域福祉活動支援計画」（以下、「本計画」という。）を策定することとしました。

### 【本計画の策定の目的】

- ・ 変化する地域社会の状況に対応し、「地域共生社会」の実現に向けた取組を進め、地域で誰もが安心して暮らせるための持続可能な地域づくりを目指す。
- ・ 目指す地域福祉の姿を「見える化」し、市町村社会福祉協議会や社会福祉法人、民生委員・児童委員、ボランティア・NPOなどとその方向性を共有し、高知県社協と関係団体・機関との一層の連携・協働を強める。
- ・ 高知県地域福祉支援計画と一体的に取り組むことで、市町村と市町村社協への支援を効果的に行う。

## ② 他の地域福祉計画と本計画の関係

地域福祉の推進を図る目的で策定される地域福祉計画は、平成12年6月の社会福祉法（以下、「法」という。）の改正により新たに規定された事項であり、「市町村地域福祉計画」（法第107条）及び「都道府県地域福祉支援計画」（法第108条）からなります。

市町村地域福祉計画は、地域福祉推進の主体である地域住民等の参加を得て、地域生活課題を明らかにするとともに、その解決のために必要となる施策の内容や量、体制等について、庁内関係部局はもとより、多様な関係機関や専門職も含めて協議の上、目標を設定し、計画的に整備していくことを内容とするものです。

また、都道府県地域福祉支援計画は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、市町村を超えた広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項を一体的に定める計画であり、本県では第1期計画が平成22年に策定され（第1期：平成23年度～27年度）、第2期計画（平成28年度～平成31年度）まで進められてきました。

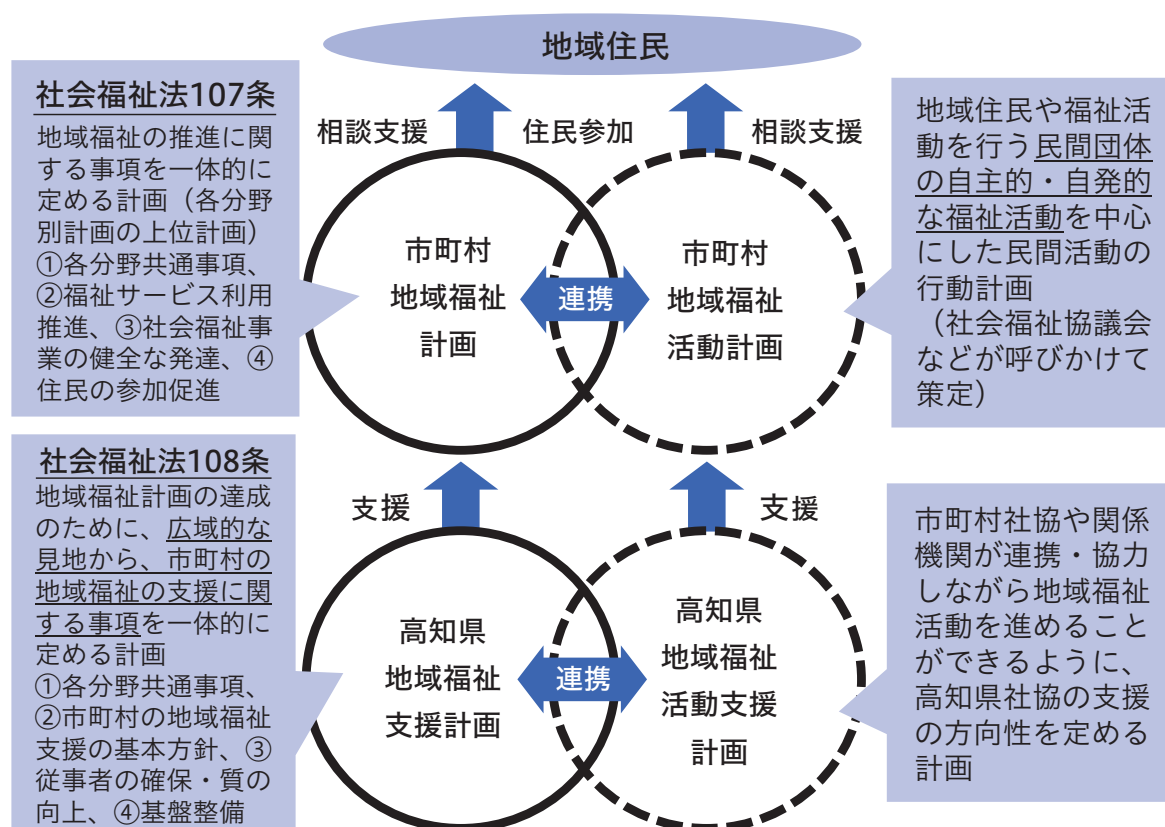
いずれの計画も、平成30年4月の法の一部改正により策定が努力義務とされ、また、計画の位置づけについても「地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉の各分野における共通的な事項」を記載する、いわゆる他の福祉計画の「上位計画」として位置付けられ、さらに、「包括的な支援体制の整備に係る事業に関する事項」（法第106条の3第1項）が計画に盛り込むべき事項として新たに追加されました。

一方で、行政が策定する市町村地域福祉計画を補完・補強する計画として、市町村社会福祉協議会が地域住民等と策定する「市町村地域福祉活動計画」があります。この計画は、住民、地域において社会福祉に関する活動を行う者、社会福祉を目的とする事業（福祉サービス）を経営する者等が相互協力して策定する地域福祉の推進を目的とした民間の活動・行動計画であり、本県では34市町村社協全てにおいて策定されています。

今回の法改正で規定された市町村における「包括的な支援体制の整備」に向けた取組は、従来から市町村社協が進めてきた取組と重なるものの、法改正により市町村の責務として位置づけられたことを踏まえ、市町村においては市町村地域福祉計画に明記することで、市町村と市町村社協が一体となった取組を推進し、また、市町村社協の取組の支援を強化していくことが期待されます。

こうした中で、本計画は、高知県が策定する「高知県地域福祉支援計画」と一体的となり、市町村社協が策定する「市町村地域福祉活動計画」の推進を支援する計画であり、市町村社協や社会福祉法人、民生委員・児童委員、ボランティア・NPOなどが連携して取り組む地域共生社会づくりへの支援を通して、高知県全域で地域共生社会の実現が図れるように、高知県社協の支援の方向性を定める計画です。

#### <地域福祉活動支援計画と他の地域福祉計画との関係>



### ③ 計画の期間

本計画の推進期間は、高知県が策定する第3期高知県地域福祉支援計画の期間と合わせ、令和2年度（2020年度）から令和5年（2023年度）までの4年間とします。

## 2 地域福祉推進施策の方向性

### ①「地域共生社会」の実現に向けた包括的な支援体制の整備

「地域共生社会」の実現に向けて、厚生労働省は令和元年度において「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」（地域共生社会推進検討会）を設置し、市町村における包括的な支援体制の全国的な整備を推進する方策について検討を進めてきました。その最終とりまとめ（令和元年12月26日）では、市町村における地域住民の複合化・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制の構築を推進するためには、「断らない相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を一体的に行う市町村の新たな事業を創設すべきと報告されています。

#### 「断らない相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」の3つの支援

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 断らない相談支援    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 本人・世帯の属性にかかわらず受け止める相談支援               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 属性にかかわらず、地域の様々な相談を受け止め、自ら対応する又は関係機関につなぐ機能</li> <li>② 世帯を取り巻く支援関係者全体を調整する機能</li> <li>③ 継続的につながり続ける支援を中心的に担う機能</li> </ul> </li> <li>※②及び③の機能を強化</li> </ul> |
| 参加支援        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 本人・世帯の状態に合わせ、地域資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する支援。</li> <li>● 狭間のニーズに対応できるように既存の地域資源の活用方法を拡充する取組を中心に、既存の人的・物的資源の中で、本人・世帯の状態に合わせた多様な参加支援の提供を行う。<br/>(例) 生活困窮者の就労体験に経済的な困窮状態にない世帯のひきこもりの者を受け入れる</li> </ul>                      |
| 地域づくりに向けた支援 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 地域社会からの孤立を防ぐとともに、地域における多世代の交流や多様な活躍の機会と役割を生み出す支援。               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 住民同士が出会い参加することのできる場や居場所の確保に向けた支援</li> <li>② ケアし支え合う関係性を広げ、交流・参加・学びの機会を生み出すコーディネート機能</li> </ul> </li> </ul>                     |

（「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」の最終とりまとめ（令和元年12月26日）より抜粋）

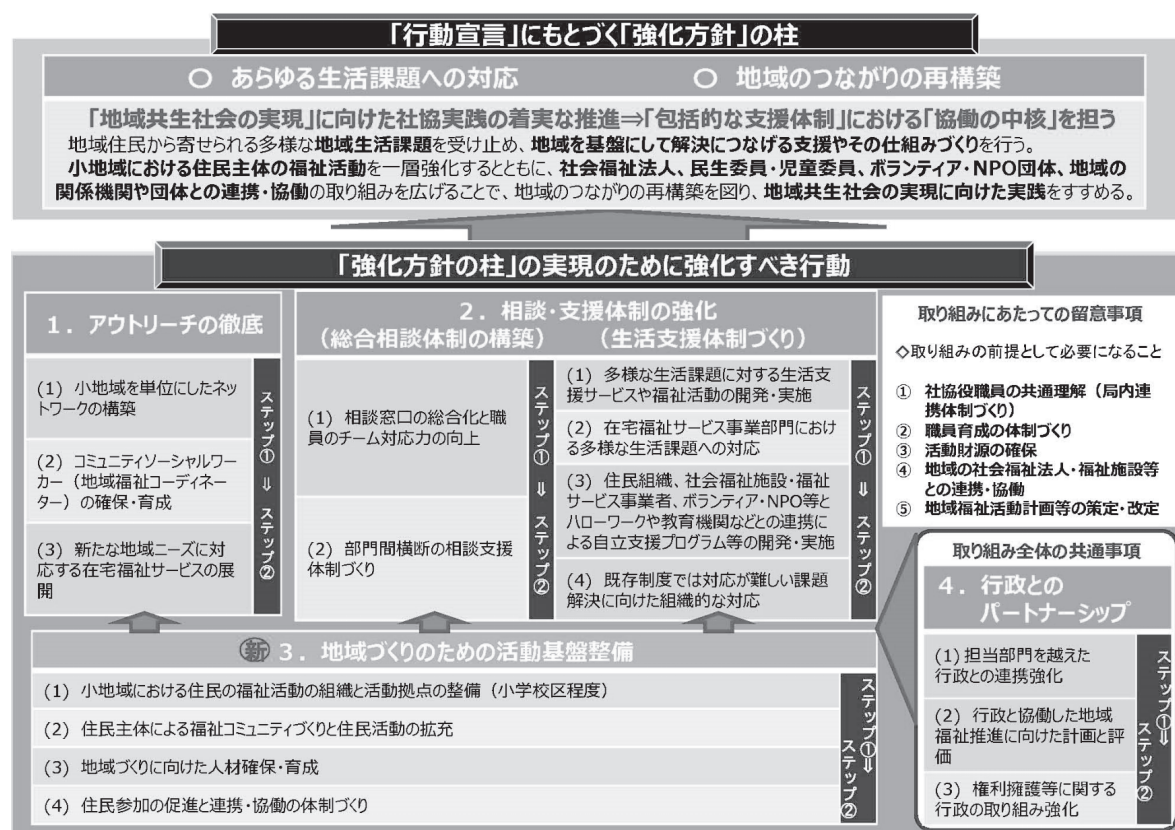


## ② 社協・生活支援活動強化方針

厚生労働省が進める「地域共生社会の実現」の流れを踏まえ、全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会は、『社協・生活支援活動強化方針（行動宣言と第2次アクションプラン）』（平成29年5月改訂、以下「強化方針」）をとりまとめ、今日の地域における深刻な生活課題や社会的孤立といった地域福祉の課題に応える市町村社協の事業・活動の方向性と具体的な事業展開を改めて提示したところです。

この「強化方針」は、「あらゆる生活課題への対応」と「地域のつながりの再構築」に向けた各社協の事業・活動を進めるためのアクションプランとして、「1. アウトリーチの徹底」、「2. 相談・支援体制の強化」、「3. 地域づくりのための活動基盤整備」、「4. 行政とのパートナーシップ」を掲げ、各社協の地域性と地域の生活課題等及び事業・活動の現状とともに、地域づくりのための事業・活動の展開などの社協本来の役割を踏まえた取組のさらなる推進を図ることを目指しています。

### 社協・生活支援活動強化方針「第2次アクションプラン」・概要



地域共生社会の実現に向けた社協の事業・活動の展開に向けた「当面の取組課題」としては、以下の3つが掲げられています。これらは、従来から社協が目指してきた、また、地域で担ってきた役割や事業・活動を改めて確認し、その再構築やさらなる展開を図るための実践課題でもあります。

#### <当面の取組課題>

1. 小地域（より身近な圏域）における住民主体による福祉活動の推進と支援
2. 市町村圏域における総合相談・生活支援体制の整備
3. 市町村圏域における取組を支援・拡充するための複数市町村域、都道府県域における総合相談・生活支援体制の整備

### ③ 第3期高知県地域福祉支援計画

高知県では、全国に先行して進行する人口減少や少子高齢化に加え、認知症高齢者の増加や貧困、虐待といった社会的課題への対応が必要となっています。

また、中山間地域で安心して生活できる暮らしの確保や、南海トラフ地震に備えた災害時の要配慮者対策なども喫緊の課題となっています。

今後、県民の誰もが安心して暮らせる地域づくりを進めるためには、福祉制度サービスの充実に加え、様々な地域の福祉課題に対応するための仕組みづくりや、地域住民の支え合いの再構築など地域福祉活動を推進していくことが必要不可欠です。

この計画は、本県における地域福祉を推進するための基本指針であるとともに、各福祉分野が共通して取り組むべき事項を記載する福祉分野の上位計画です。

計画の策定にあたっては、広域的な見地から、市町村における包括的な支援体制の整備のほか、地域福祉の支援に関する事項を一体的に定め、各福祉分野の個別専門の法定計画及び「日本一の健康長寿県構想」など関係する計画等との整合性を図り、調和を保つことによって、福祉・保健・医療及び生活関連分野との連携を確保しています。

また、本県の特性や地域の実情にあった福祉を実現するための方向性として、第2期計画の根幹を継承し、取組をより強固にしたうえで、市町村における包括的な支援体制の整備を支援するため、地域福祉推進の基本項目として次の10本柱を立てました。

これらの取組を推進することにより、「県民の誰もが住み慣れた地域で、健やかで心豊かに安心して暮らし続けることのできる高知県」を目指しています。

#### I. 地域の実情に応じた地域福祉の推進

- 1) 小規模多機能支援拠点の整備と機能強化
- 2) 高知版地域包括ケアシステムの構築
- 3) 総合的な認知症施策の推進
- 4) 高知版ネウボラの推進
- 5) 誰もが安心して暮らせる地域づくり（地域共生社会の実現に向けて）
- 6) 防災・減災対策と地域福祉活動との一体的な推進

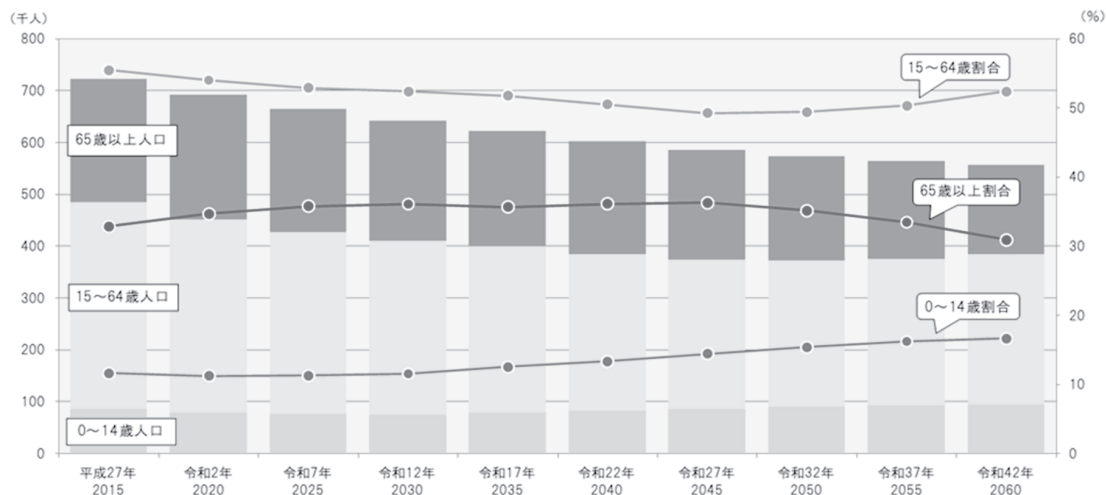
#### II. 地域福祉を推進する基盤の確保

- 7) 中山間地域の集落機能の維持と支え合い活動
- 8) 福祉を支える担い手の確保・育成
- 9) 利用者の視点に立った福祉サービスの質の向上・尊厳の確保
- 10) 地域福祉アクションプランの推進

### 3 本県の現状と課題

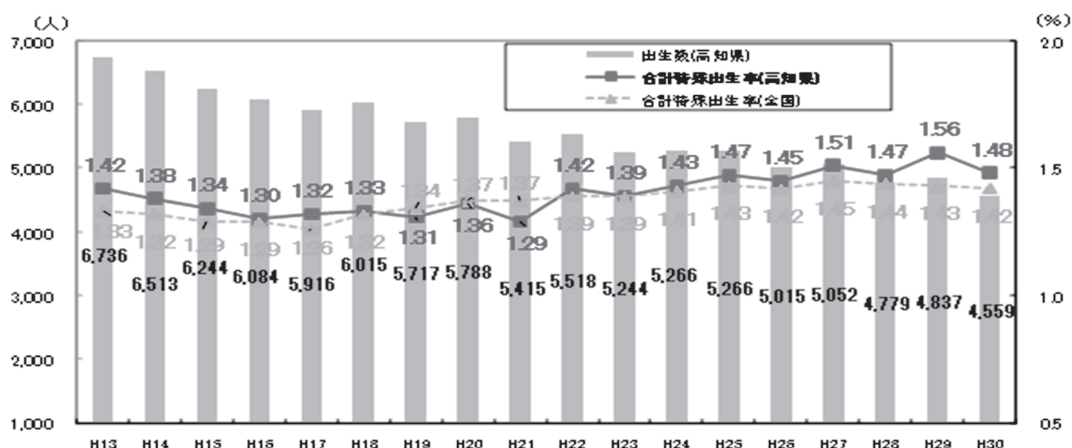
#### ① 本県の現状

本県の将来人口推計では、下図のとおり令和42年(2060年)まで人口が徐々に減少することが想定されています。



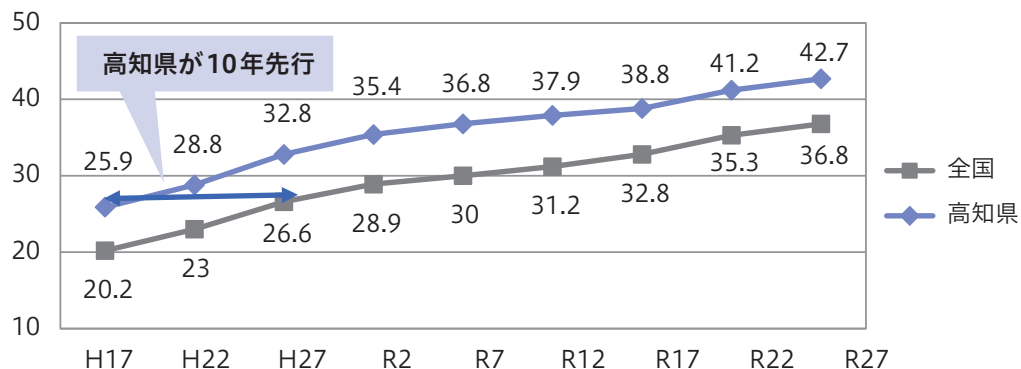
(「第2期高知県まち・ひと・しごと創生総合戦略」をもとに作成)

出生数は近年減少が続いており、今後も当面の間は出生数の減少は続くことが想定されていますが、合計特殊出生率は平成21年を以降回復基調にあります。



出典：厚生労働省「人口動態調査」

高齢化率は令和27年(2045年)まで上昇を続け、全国に10年先行して高齢化が進行しています。



出典：H17～H27 国勢調査結果「高知県、総務省」

R2以降 日本の都道府県別将来推計人口 H30年推計「国立社会保障・人口問題研究所」

こうした少子高齢化や人口減少に伴い地域の支え合いの力が弱まっていると感じている人も増加しており、平成30年度に行われた県民世論調査では、全体の半数を超えています。



出典：県民世論調査（平成30年度調査）

## ②解決に取り組むべき7つの課題

本県では、少子高齢化や人口減少に伴い、家族や地域のつながりが弱まり、支え合い機能が低下してきています。また、認知症高齢者の増加や虐待、あるいは、8050問題など複合化・複雑化した地域生活課題が増加しているなか、これらの解決に関わる担い手不足の問題も生じてきています。さらに、頻発する風水害や迫る南海トラフ地震に向けて、防災や災害対応の取組も急務となっています。

本計画の策定にあたって、高知県地域福祉活動支援計画策定委員会やブロック別市町村社会福祉協議会会長等意見交換会において、地域の現状や地域福祉を進めるうえでの課題などの意見集約を行ってきました。

これらの意見から、本計画の策定にあたっては、次の7つの課題に着眼し、これらの解決に向けた取組を検討していくこととしました。

| 課 題     | 会議等で出された意見                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 福祉教育の推進 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉教育を通じて若い世代・子育て世代を巻き込んだ地域づくりを行っていくことが必要である。</li> <li>・小地域の中で、少子高齢化により前向きな意見が出ない。少しでも多くの住民に我が地域に関心を持ってもらえるような取組も必要である。</li> </ul>                                                                                |
| 地域活動の支援 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域力が昔とは比べ物にならないほど低下しており、そういった中で小さなことでも新しい仕組みを作ることが重要である。</li> <li>・「住民主体」だけでは解決できない課題に対して、社協・社会福祉法人・行政が連携し、連携だけで終わらず仕組みにしていける必要がある。</li> <li>・様々な課題に対応するために、地域活動を支える専門職（コミュニティソーシャルワーカー）の配置・養成が重要である。</li> </ul> |



| 課 題           | 会議等で出された意見                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 総合相談体制づくり     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ちょっとした困りごとを隣近所で助けあえる仕組みづくりが大事である。</li> <li>・制度ごとに縦割りとなっている相談機関がつながり、生活課題を抱える住民にアウトリーチを強化していくことが重要である。</li> <li>・「相談を迷子にさせない」ために、市町村レベルであらゆる相談を受け止め適切な支援・事業につなげる体制づくりが急務である。</li> </ul> |
| 権利擁護の推進       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・入居の際の保証人不在の問題など一市町村では対応が難しい新たな問題が生じており、県域レベルで解決に向けた取り組みが求められる。</li> <li>・成年後見制度の利用促進を進めていくために、市町村又は広域で地域連携ネットワークの構築や中核機関の設置が求められる。</li> </ul>                                          |
| 福祉人材の確保・育成    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・郡部ほど人材確保に切実な課題があり、地域の課題に対応するための人材が不足している。</li> <li>・業務の切り出しや福祉機器の導入による新たな働き手の確保や定着支援に取り組んでいく必要がある。</li> </ul>                                                                          |
| 災害時の対応強化      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・頻発する災害に対応するため、NPOや地域団体、行政など多様な機関と連携した災害ボランティアセンターの体制強化が必要である。</li> <li>・被災者の多様なニーズに対応するために、社会福祉法人と連携した災害福祉支援ネットワークの構築に取り組む必要がある。</li> </ul>                                            |
| 高知県社協の組織基盤の強化 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・課題解決に向けた部署間連携やプロジェクトチームの設置など局内での連携を進めていく必要がある。</li> <li>・市町村社協の支援や多機関の連携を進めていくために、職員の専門性の向上が必要である。</li> <li>・市町村社協や県社協の取組を広報・発信していく必要がある。</li> </ul>                                   |

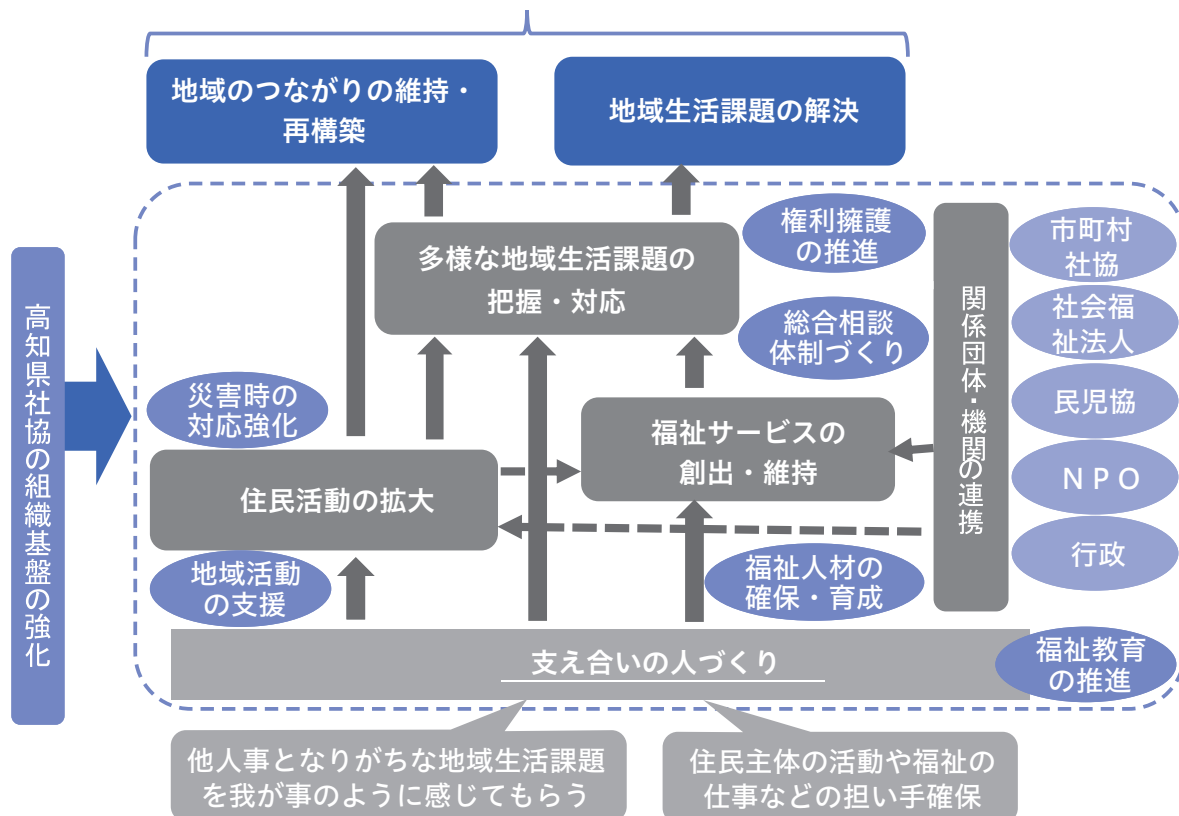
この7つの課題は、いずれも独立した課題ではなく関係した課題でもあり、地域共生社会の実現に向けた持続可能な地域づくりを進めていくためには、

- ①他人事となりがちな地域生活課題を我が事のように感じてもらい、地域生活課題の解決に向けた住民主体の活動や福祉の仕事などの担い手確保に向けた「支え合い人のづくり」を基盤に、 **【福祉教育の推進】**
- ②地域の実情に応じた様々な地域活動や防災・災害支援活動など「住民活動の拡大」を進めるとともに、 **【地域活動支援、災害時の対応強化】**
- ③福祉サービス従事者等の人材確保・育成を通じて地域に必要な「福祉サービスの創出・維持」を進め、 **【福祉人材の確保・育成】**
- ④また、住民の権利擁護や様々な生活課題を総合的に受け止め解決につなげる包括的な支援体制づくりを通じて、 **【総合相談、権利擁護】**

「地域のつながりの維持・再構築」や「地域生活課題の解決」を進めてことが必要です。

こうした関係した課題を解決していくためには、「高知県社協の組織基盤の強化」を図るとともに「関係団体・機関の連携」を進めながらこれまで以上に総合的な取組が求められます。

<解決に取り組むべき7つの課題の係>  
地域共生社会の実現（持続可能な地域づくり）



【用語】

|                      |                                                                                                                                                     |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 福祉教育                 | 身の回りの人々や地域との関わりをとおして、そこにどのような福祉課題があるかを学び、その課題を解決する方法を考え、解決のための行動する力を養うことを目的としています。福祉教育は、子どもたちの福祉の学びを支援する取り組みと住民主体の「地域福祉」を推進する取り組みからなります。（全国社会福祉協議会） |
| コミュニティソーシャルワーカー（CSW） | 制度の谷間で困窮する人など地域で困っている人を支援するために、地域の人材や制度、サービス、住民の援助などを組み合わせたり、新しい仕組みづくりのための調整やコーディネートを行ったりする役割を担います。（福祉医療機構）                                         |