

# 第1章 計画策定の背景

## 1. はじめに

### 地域福祉とは

誰もがその人らしく住み慣れた地域で安心して暮らせるように、行政と地域住民やボランティア、民生委員・児童委員、NPO<sup>1</sup>、社会福祉協議会、社会福祉団体などが、協力して、地域課題の解決に向けて取り組んでいくことです。

県内でも、いろいろな助け合い、支え合い活動の事例が見られます。そのいくつかをご紹介します。

### ●災害時の活動

#### ●高知県西南豪雨災害では

平成13年9月6日、高知県西南部は突然の局地的な集中豪雨に見舞われ、各地で河川が氾濫しましたが、犠牲者は1人も出ませんでした。この背景には、地域住民の助け合いがあります。災害のとき、消防団、地区長、隣近所の人などによる地域の中での避難の呼びかけが積極的に行われ、避難勧告の発令より前に多くの人々が自主的に避難できています。自力で避難できない高齢者もいましたが、日ごろからの地域のつながりの強さで難を逃れています。また、被災地域では復旧に向けて多くのボランティアの方々が高齢者もいきましたが、日ごろからの地域のつながりの強さで難を逃れています。また、被災地域では復旧に向けて多くのボランティアの方々が高齢者もいきましたが、日ごろからの地域のつながりの強さで難を逃れています。



ボランティア活動



ボランティアベースキャンプ



### ●地域の見守りや相談支援

#### ●民生委員・児童委員

民生委員・児童委員は、自らも地域住民の一員として、住民に最も身近なところで、住民の立場に立ち、地域での見守り活動や相談支援などを行っています。

訪問  
見守り  
声かけ



ひとり暮らしの高齢者訪問活動



福祉懇談会（地域での情報共有）



災害時要援護者支援台帳の作成



子育てを支援

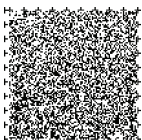
生活支援  
サービス提供  
のつなぎ



こどもの見守り活動

相談  
情報提供  
連絡・通報

<sup>1</sup>NPO: Non-Profit Organizationの略。民間非営利組織。ボランティア活動などの社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体の総称。



## ●老人クラブ

老人クラブでは、高齢者の仲間づくりを進めるとともに、認知症や閉じこもり、悪質商法被害への対応、こどもの見守りや安全対策などの活動により、誰もが安心して暮らせる地域づくりに取り組んでいます。



こどもの見守り活動



ミニサロン



ひとり暮らし高齢者訪問

## ●当事者を中心とした取組

### ●当事者グループ

認知症の人と家族の会高知県支部では、認知症の方が自分らしく尊厳をもって地域で生き生きと暮らすことができるような社会づくりを目指し、認知症に関する相談対応や講演会の開催をはじめ、介護家族が日ごろの悩みや不安を持ち寄り話し合える場「家族の集い」の開催、また、県内に11か所ある地域家族の会が一堂に会し、日ごろの課題の情報交換などを行っています。

安芸市では、障害のある人たちと地域の人々が、当たり前前に交流し、支え合う活動をとともに作っていくとともに、誰もが様々な講座活動を通して地域の人々と交流し、支え合うことを学ぶ「めだかの学校」を、ボランティアや住民が主体となって取り組んでいます。



認知症の人と家族の会 活動の様子



めだかの学校の様子

## ●支援サービスの取組

### ●NPO法人

特定非営利活動法人地域サポートの会「さわやか高知」では、「できることを できるときに 無理せず 楽しく」をモットーに、要支援者も支援者も同じ会員として、有償（非営利）による「助け合いの住民組織」の活動を通じて、安心して生活できる「ふれあい社会」の構築を目指し、家事援助、介助・介護、子育て支援、通院・移送などの支援サービスを行っています。（高知市）



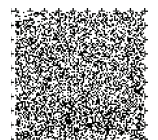
介助・介護・通院・移送

### ●住民グループ

過疎化と高齢化の進展に伴い、買物や食事の支度など、日常生活に支障をきたしている、在宅高齢者への対応が課題となっている地区では、地域の住民グループが、地域に出向き、高齢者などに弁当、惣菜、日用品などを販売する「移動販売・宅配サービス」をスタートさせ、販売の傍ら、高齢者の生活面でのサポートや励まし、安否確認を行うなど、地域での助け合い活動を実践しています。（津野町）



移動販売車が到着すると、あちらこちらから人が集まります



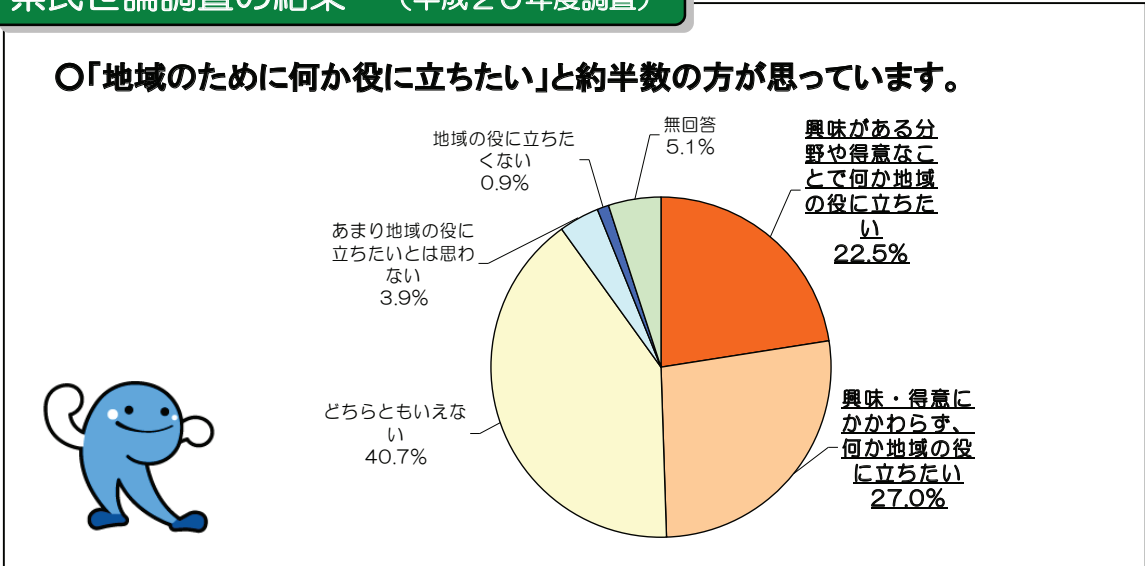
地域福祉の推進に関する県民の皆さんの意識

(県民世論調査の結果)

問 ■ 地域のために役に立ちたいと思いますか。

県民世論調査の結果 (平成20年度調査)

○「地域のために何か役に立ちたい」と約半数の方が思っています。

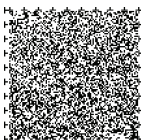
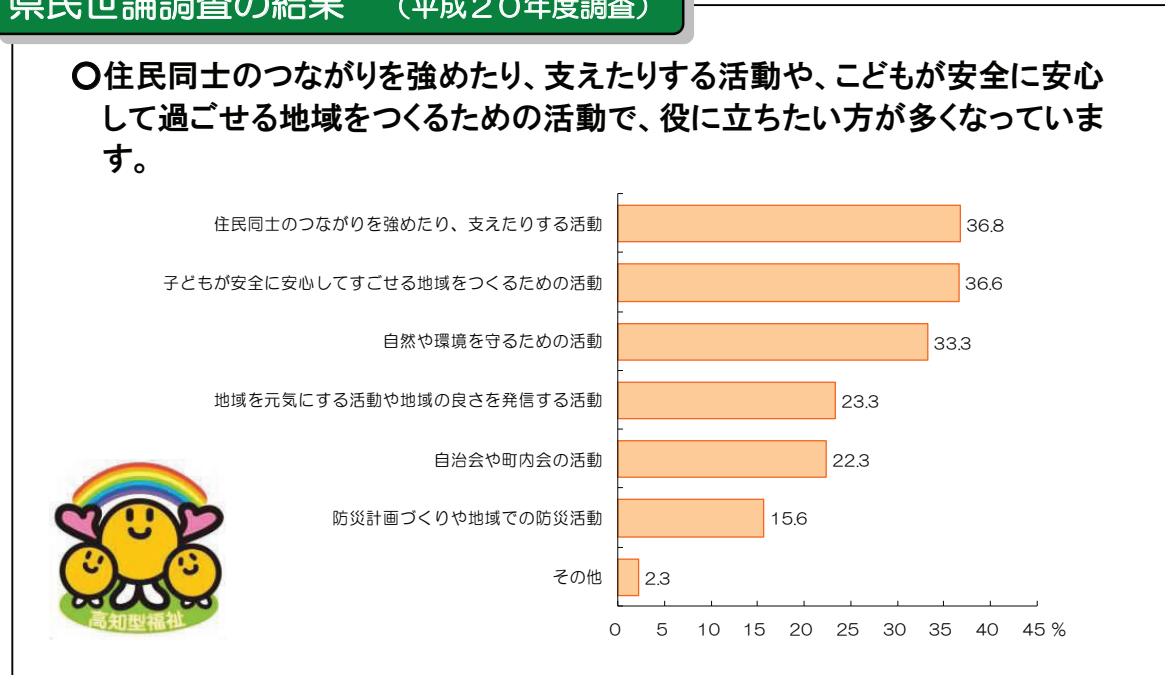


問 ■ どのような活動で役に立ちたいですか。(2つ選択式)

※上記質問で、「役に立ちたい」と回答した方のみへの質問

県民世論調査の結果 (平成20年度調査)

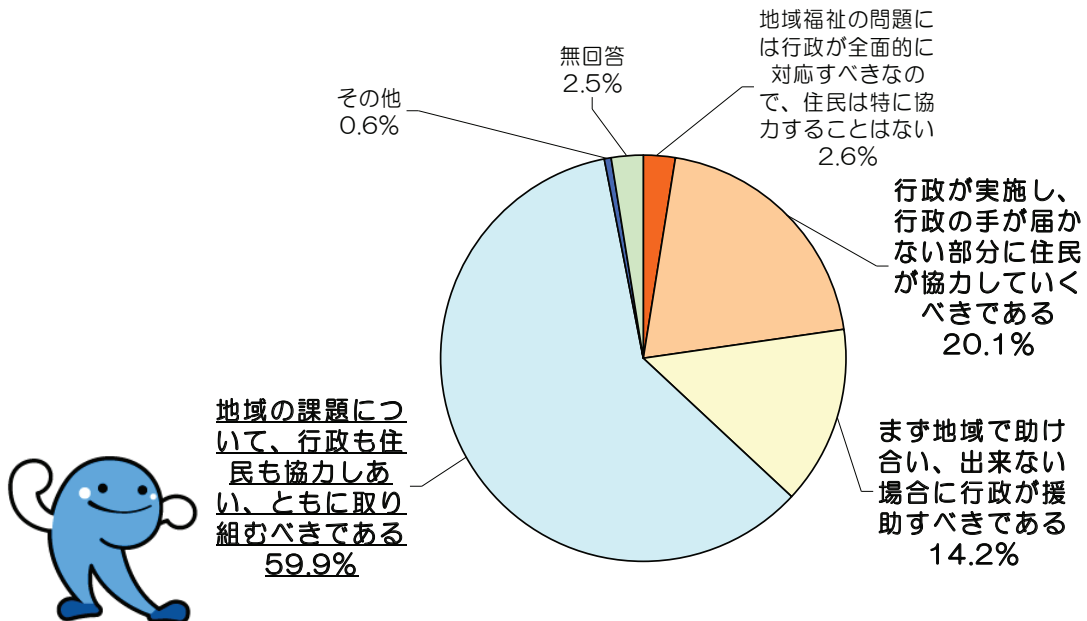
○住民同士のつながりを強めたり、支えたりする活動や、子どもが安全に安心して過ごせる地域をつくるための活動で、役に立ちたい方が多くなっています。



**問** ■ 住み慣れた地域で、安心して生活していくための、地域の課題を解決していくうえで、行政と住民の関係について、最も近い考えは。

**県民世論調査の結果 (平成21年度調査)**

○「地域の課題について、行政も住民も協力しあい、ともに取り組むべきである」という方が約6割となっています。



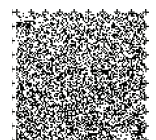
県民の多くの皆さんの意識

地域福祉活動への主体的な参加意識は高い

○ 地域のために役に立ちたい

○ 住民同士のつながりを強めたり、支えたりする活動で役に立ちたい

○ 地域課題には、行政と住民が協力しあって取り組むべきである



## 2. 高知県の現状

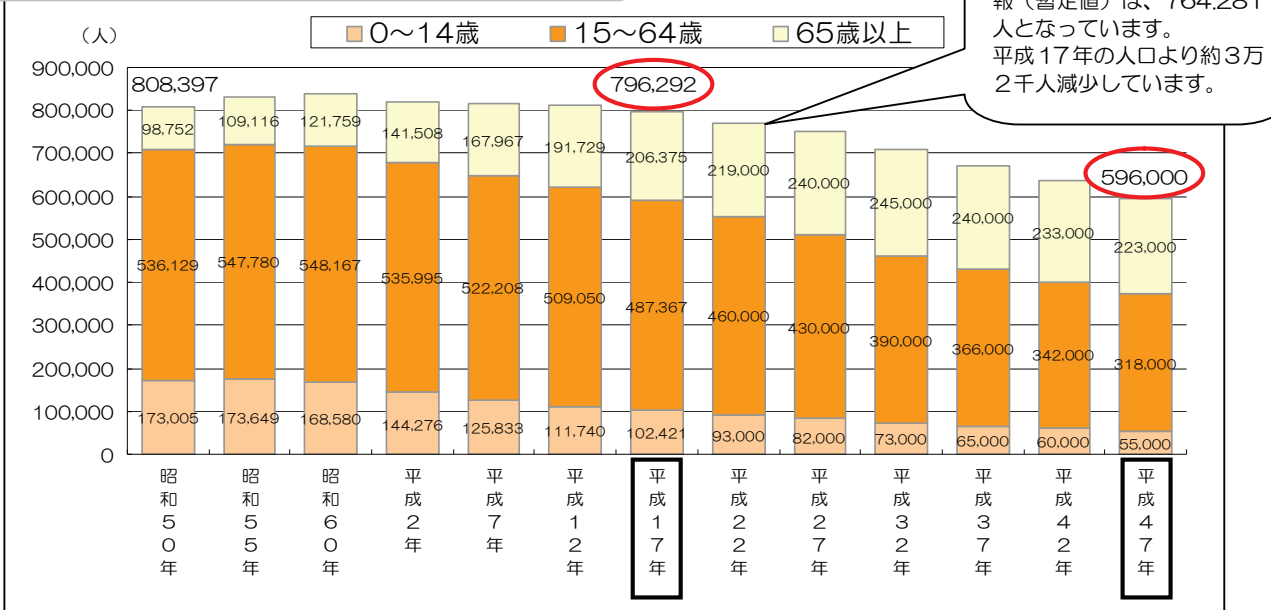
### (1) 人口減少・少子高齢化の進行

#### ■人口の減少

本県の人口は、平成17年の国勢調査では79万6千人ですが、30年後の平成47年には20万人減の59万6千人となることが推計されています。

また、こどもの数は、平成17年度の約半数の5万5千人になると推計されています。

#### 高知県の人口推移と将来推計人口



出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計」（平成17年までは国勢調査）

#### ■人口の自然減

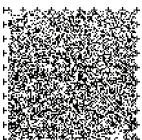
本県の人口は、平成2年に全国で初めて死亡者数が出生数を上回る自然減になったのに対し、全国は平成17年に自然減となっており、本県は、全国に15年先行して人口の自然減が始まっています。また、本県は、平成2年以降、20年連続で自然減の状況が続いています。

#### 人口の自然増減数（全国比較）

	高知県	全国
昭和60年	2,462	679,294
平成2年	▲386	401,280
平成7年	▲1,022	264,925
平成17年	▲3,203	▲21,266
平成19年	▲3,354	▲18,516
平成21年	▲4,022	▲71,830

(人)

出典：人口動態調査（厚生労働省）・人口移動調査（高知県）

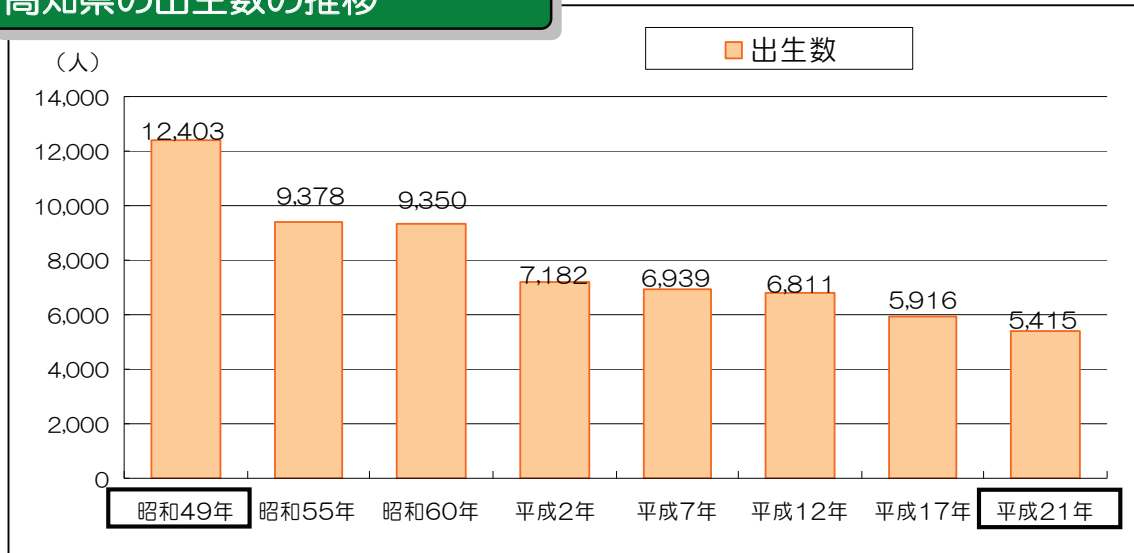


■ 出生数の減少

本県の出生数は、平成 21 年には 5,415 人と過去最低となっており、昭和 49 年の 12,403 人と比較すると約 44%と半分以下になっています。

また、生涯未婚率が高く、平成 17 年では男性が 18.7%（全国4位）、女性が 9.0%（全国5位）となっています。

高知県の出生数の推移

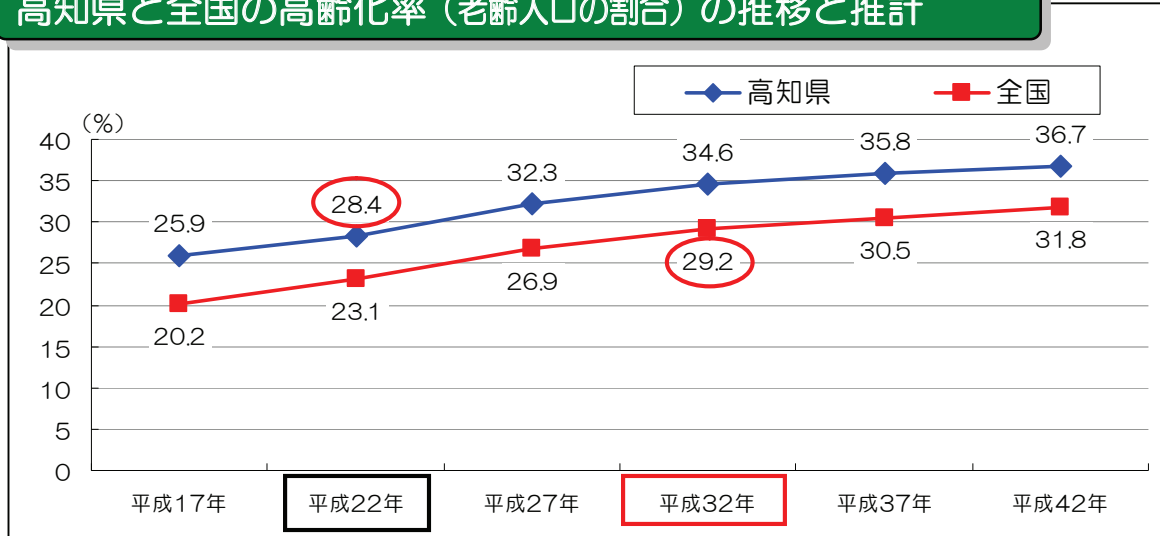


出典：厚生労働省「人口動態調査」

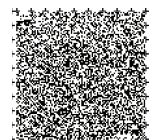
■ 高齢化率の上昇

本県の高齢化率は、平成 22 年に 28.4%と、全国より 10 年先行しています。今後も、より一層高齢化が進むことが推計されています。

高知県と全国の高齢化率（高齢人口の割合）の推移と推計



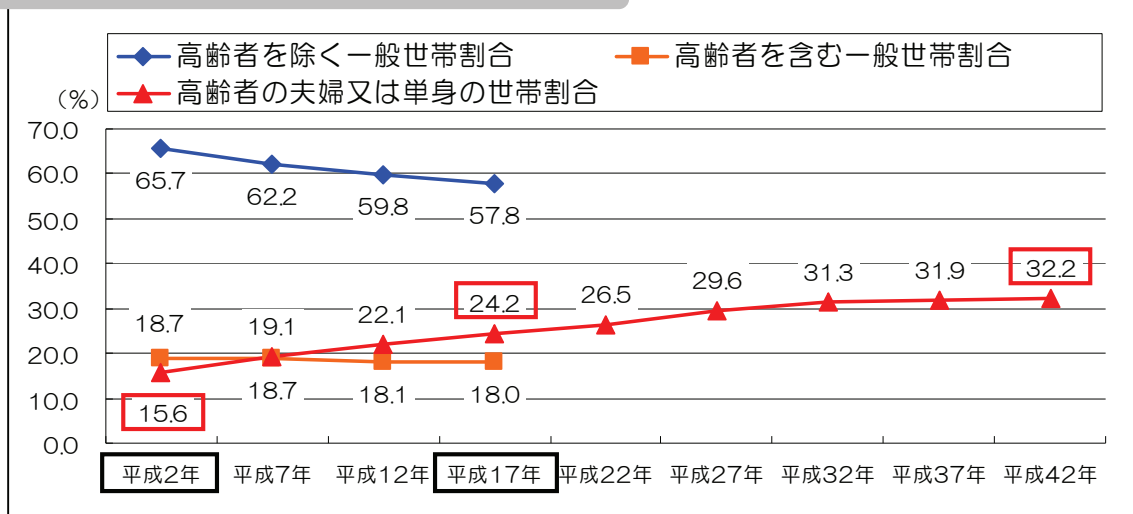
出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計」(H19, 5)



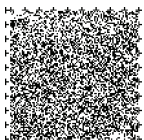
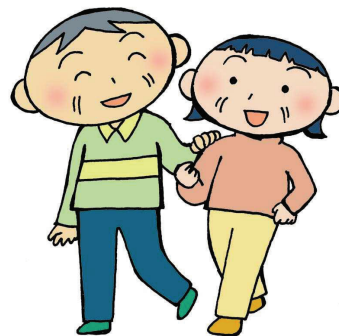
### ■高齢者のみの世帯の増加

高齢者のみの世帯（高齢者夫婦又は高齢者単身者の世帯）数は、平成2年と平成17年を比較すると、平成2年には全世帯の15.6%（45,036世帯）ですが、平成17年には24.2%の（78,286世帯・全国2位）となり、15年間で約10%（約3万3千世帯）増加しており、今後とも増加していく見込みです。

#### 高知県の構造別世帯数の割合



出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計」（平成17年までは国勢調査）

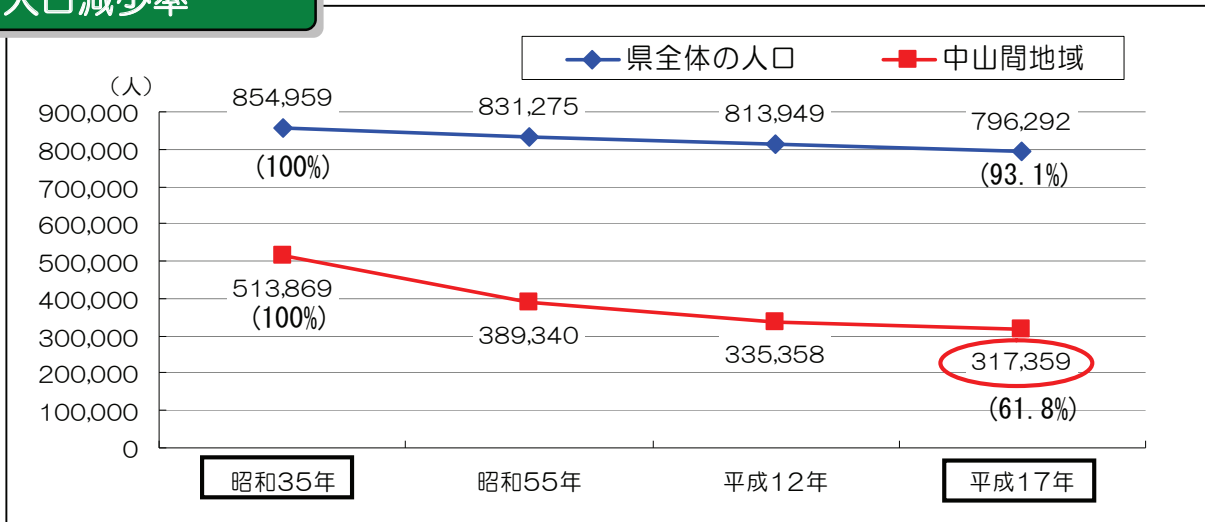


## (2) 中山間地域の過疎化、高齢化の進行

中山間地域とは、山間地など地理的条件が悪く、諸条件が不利な地域を対象にした地域振興立法（過疎地域自立促進特別措置法、山村振興法、離島振興法、半島振興法、特定農山村法）による指定市町村の地域で、本県では、すべての市町村が該当します。ただし、高知市では旧鏡村と旧土佐山村が対象地域であるなど、いくつかの市町村で対象地域は市町村全域ではなく、一部の地域となっています。

なお、中山間地域の県土に占める面積割合は、93%となっています。

### 人口減少率



出典：高知県の集落－平成17年国勢調査結果からみた集落の状況－(H19.7) 高知県

昭和35年を100%として、平成17年の人口を比較すると、県全体の減少率は約7%ですが、中山間地域の減少率は約40%と大きく減少しています。

### 高い高齢化率

(平成23年2月住基ネット速報値)

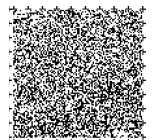
県全体の高齢化率が28.2%に対し、全域が中山間地域の町村では、大豊町53.2%を筆頭に、仁淀川町48.8% 大川村45.5% 東洋町41.1% 本山町40.9% 梶原町40.5% 土佐町40.3%など高齢化率は高く、今後も、その割合が高くなっていく見込みです。

### 集落減少

人口減少、高齢化が進む中で、集落が減少していますが、その一方で、9世帯以下の小規模集落が増加しています。

- 集落の減少と小規模集落の増加 H7 2,418 → H17 2,360 (▲58)
- 9世帯以下の集落 H7 168 → H17 191 (+23)  
(H17.1.1合併前の旧高知市を除く。)

出典：高知県の集落－平成17年国勢調査結果からみた集落の状況－(H19.7) 高知県





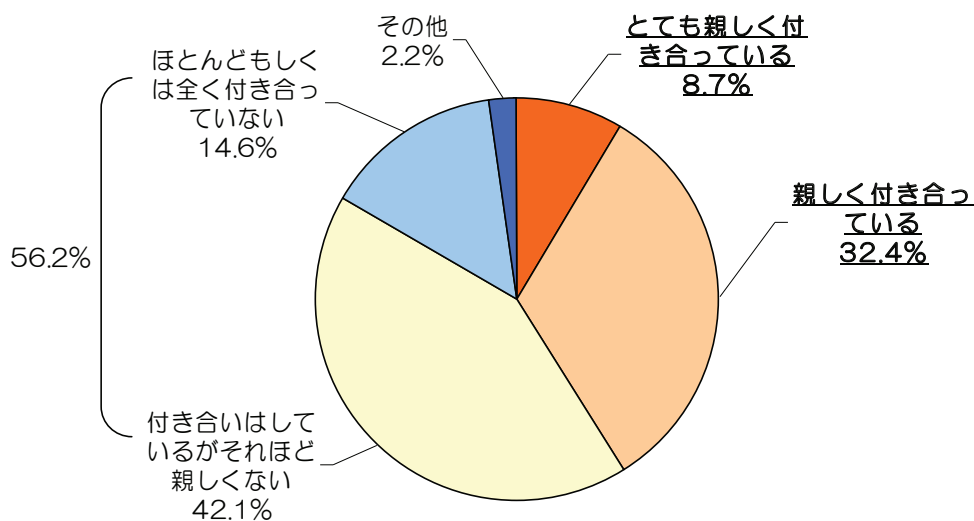
### (3) 地域の支え合いの力の弱まり

人口減少と少子高齢化が進み、とりわけ中山間地域では、過疎化、高齢化の進行により大変厳しい状況になっています。

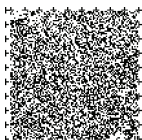
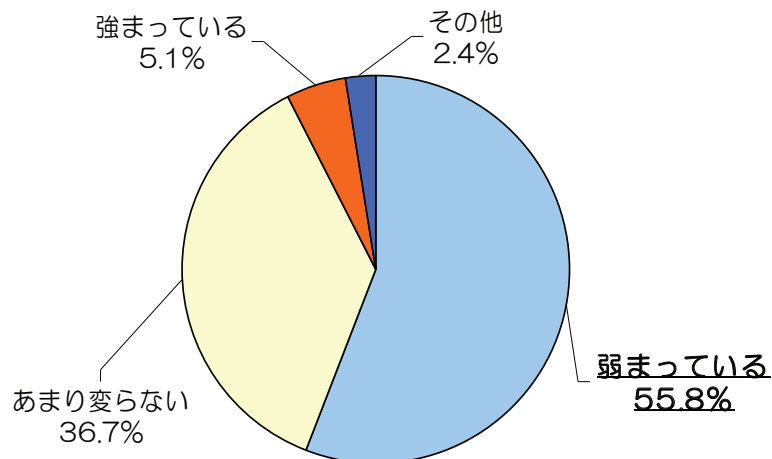
そうした中で、平成 21 年度の県民世論調査の結果では、半数以上の方が近所付き合いが薄れてきている、支え合いの力が弱まっていると感じています。

#### 県民世論調査の結果（平成21年度調査）

●近所付き合いが薄れている回答が、半数以上の56.7%となっています。



●地域の支え合いの力が弱まっていると感じる方が55.8%と半数以上です。



### 3. 高知県の課題

#### (1) 福祉制度サービスが行き届いていない地域への対応

##### ■介護サービス

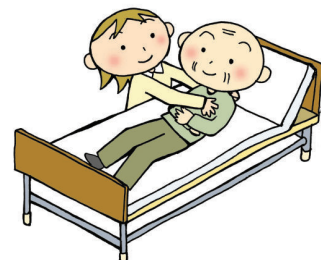
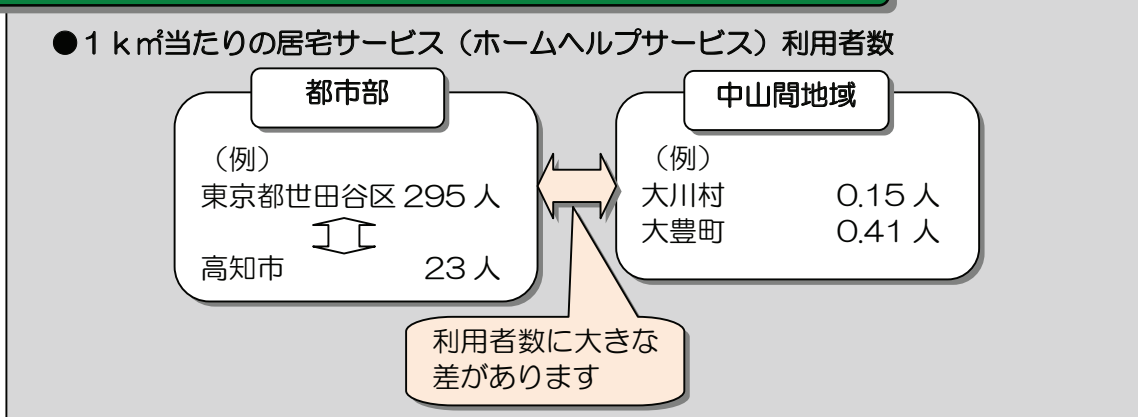
国の福祉施策として介護保険法<sup>2</sup>に基づく介護サービスや障害者自立支援法<sup>3</sup>に基づく障害福祉サービスといった公的な福祉制度サービスが整備されてきました。

しかし、本県の介護サービスの状況は、例えば、ホームヘルプサービス<sup>4</sup>の1 km<sup>2</sup>当たりの利用者数で見ると、東京都世田谷区では295人のところ、高知市は23人で、大豊町では0.41人、大川村では0.15人と、利用者数に大きな差があります。

地域には、多様なニーズがあるものの、利用者が少ないため、全国一律の基準では、経営が成り立たないことから、中山間地域への民間事業者の参入は進んでおらず、主に市町村社会福祉協議会が、中山間地域の介護サービスを提供する役割を担っています。

しかしながら、運営状況は厳しく、市町村の補助を受けても赤字となる市町村社会福祉協議会もあります。また、サービスの提供に当たっては、地理的条件の悪さから十分にサービスが提供できない状況にあり、利用者が希望どおりの曜日に利用できない、利用回数が希望にそえないといったこともあることから、どこに住んでいても必要な介護サービスが受けられる体制整備が課題となっています。

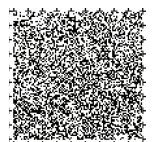
#### 居宅サービス（ホームヘルプサービス）利用者数（比較）



<sup>2</sup>介護保険法：高齢の要介護者などに対して、社会保険方式により、保健・医療・福祉サービスを提供することを定めた法律。平成12年4月施行。

<sup>3</sup>障害者自立支援法：障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活や社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスの給付などの仕組みを定めた法律。平成18年4月施行。

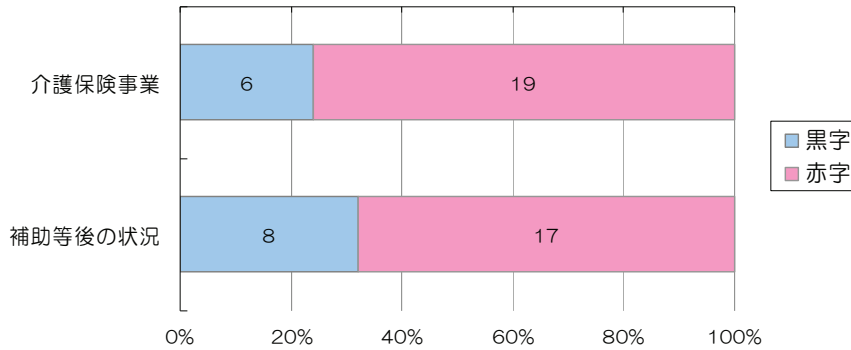
<sup>4</sup>ホームヘルプサービス：在宅において日常生活に支障のある高齢者や障害者に対して、入浴や食事など、身体介護や生活援助を行うサービス。「訪問介護」とも呼ばれている。



## 市町村社会福祉協議会の経営状況

### ●平成19年の市町村社会福祉協議会の経営状況

- ・介護保険事業実施の25社会福祉協議会中、19の社会福祉協議会が赤字。  
(うち17社会福祉協議会が、市町村補助を受けても赤字。)



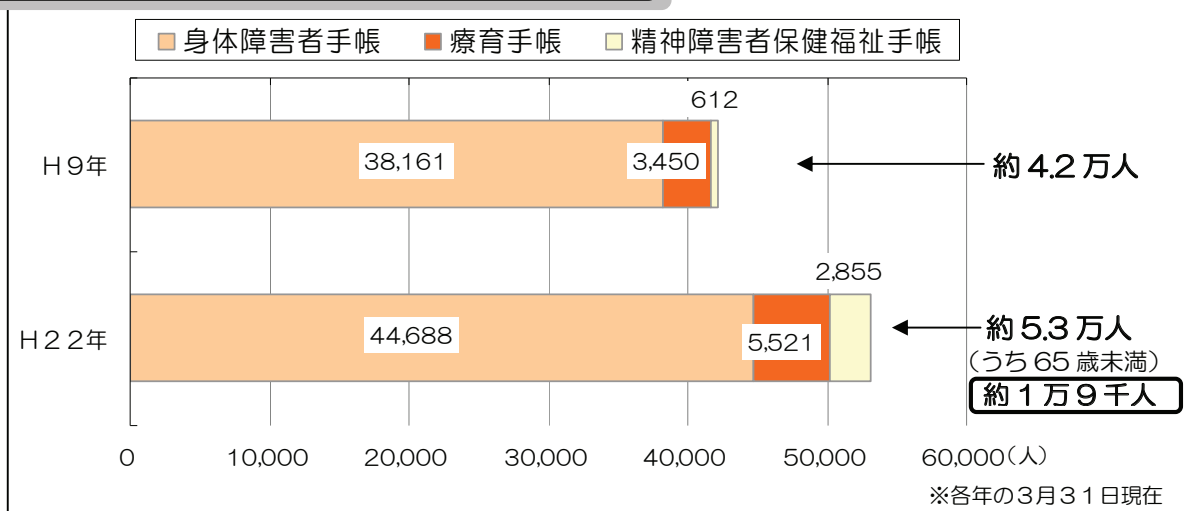
出典：高知県地域福祉部

### ■障害福祉サービス

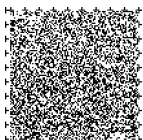
障害者手帳を所持している方は、高齢化の進行やサービス利用対象者の増加に伴い、平成9年の約4.2万人から平成22年には約5.3万人と約1万1千人増加しています。

障害者手帳を所持している方の中で、主な障害福祉サービスの利用者（介護サービス対象者と重複しない65歳未満の障害者手帳所持者）は、約1万9千人です。そのうち、相談支援事業を利用している人の割合は約26%で、また、障害特性や生活状況に応じた障害福祉サービスの利用者も、約26%の約5千人にとどまっており、障害福祉サービスを必要としている方のニーズ把握が、まだまだ十分でない状況です。

## 高知県の障害者手帳の交付数の推移



出典：高知県地域福祉部

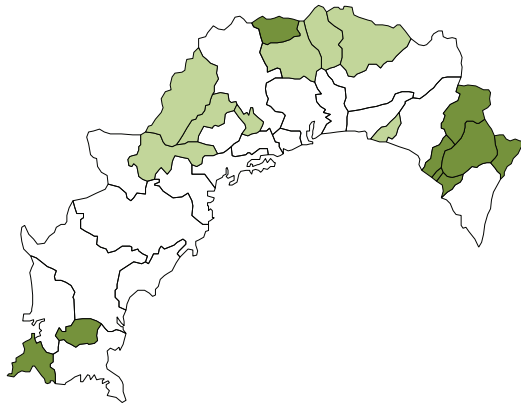


障害福祉サービスは、介護サービス以上に利用者が少ないことから、全国一律の基準では事業運営に必要な報酬が見込まれないために事業者の参入が進まず、県内34市町村のうち、17の町村で障害者施設が1か所以下の状況にあり、こういった地域でのサービス提供の体制整備が急務となっています。

### 高知県の障害者施設の設置状況

#### ●障害者施設の市町村別の設置状況（H23. 2現在）

県内34市町村のうち、障害者施設が1か所以下の町村は17町村（50%）



■障害者施設がない地域（9町村）  
■障害者施設が1か所のみ  
の地域（8町村）

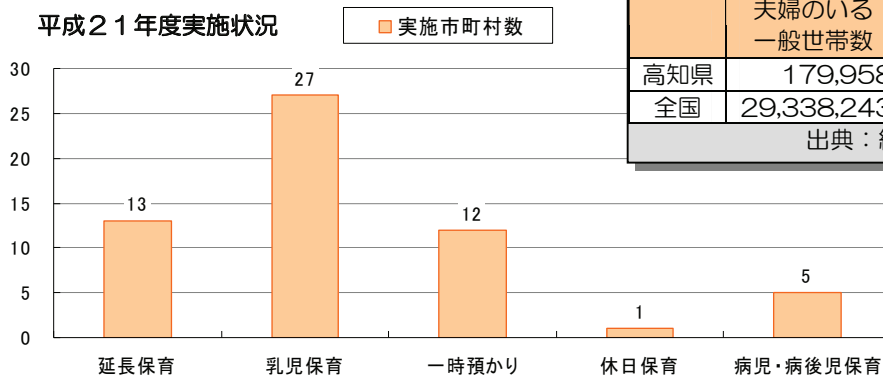
出典：高知県地域福祉部

### ■保育サービス

本県は、共働き世帯の割合が高く、お母さんたちが安心して働くことのできる環境が求められています。

市町村では、延長保育や乳児保育などに取り組んでいますが、今後、地域のニーズに応じた保育サービスや子育て支援を充実していく必要があります。

### 高知県の保育サービスの実施状況

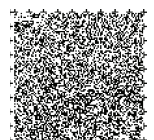


#### 高知県の共働き世帯の割合（平成17年）

	夫婦のいる 一般世帯数	うち共働き世帯数	
		世帯数	割合
高知県	179,958	87,467	48.6%
全国	29,338,243	13,033,783	44.4%

出典：総務省統計局「国勢調査」

出典：高知県教育委員会



## (2) 小地域<sup>5</sup>での福祉活動の普及

### ■ふれあいサロン<sup>6</sup>などの状況

小地域でのサロンは、高齢者などが集い、交流することで、住民同士の触れ合いや安否確認をはじめ、健康づくりや生きがいづくりなど、住民の交流の場とともに多様な活動の場として重要な役割を果たしています。

本県では、市町村社会福祉協議会などが、サロン活動の普及に取り組んでいます。現在、サロン数は増加の傾向にあるものの、地域によって取組がないところもあります。

特に、中山間地域では、高齢化によりサロン活動が衰退してきているところもあります。

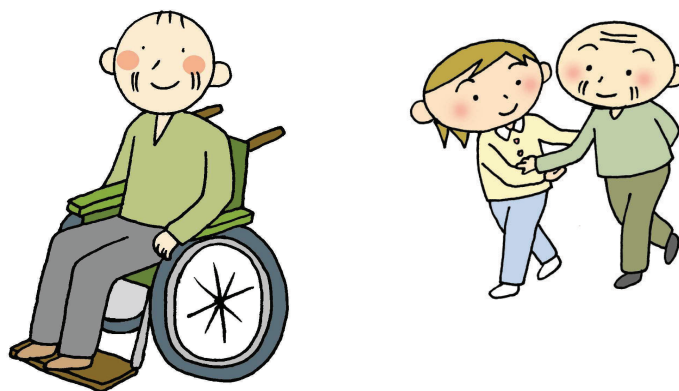
また、サロン活動以外にも、住民主体の様々な活動が行われており、こうした小地域での活動は、住民の交流の場とともに、地域の様々なニーズや課題を把握する場としても非常に有効ですので、面的な広がりや活動の強化を図ることが必要です。

### ふれあいサロンなどの設置状況

ふれあいサロンなど設置箇所数				単位:か所
	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年
社会福祉協議会	245	259	265	313
行政	169	216	234	215
その他	280	268	287	290
合計	694	743	786	818

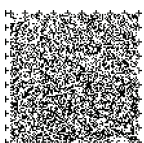
※各年の4月1日現在

出典：高知県社会福祉協議会



<sup>5</sup>小地域：“住民の顔が見える”日常生活圏(小学校区や中学校区、町内会単位など)。

<sup>6</sup>ふれあいサロン：地域の中で仲間づくりや異世代交流を行い、人と人とを結ぶ触れ合いの場。「サロン」は、もともと応接室などの部屋を意味する言葉であるが、この計画では、高齢者や障害者などを支援する場の意味。



### (3) 相互扶助活動の推進

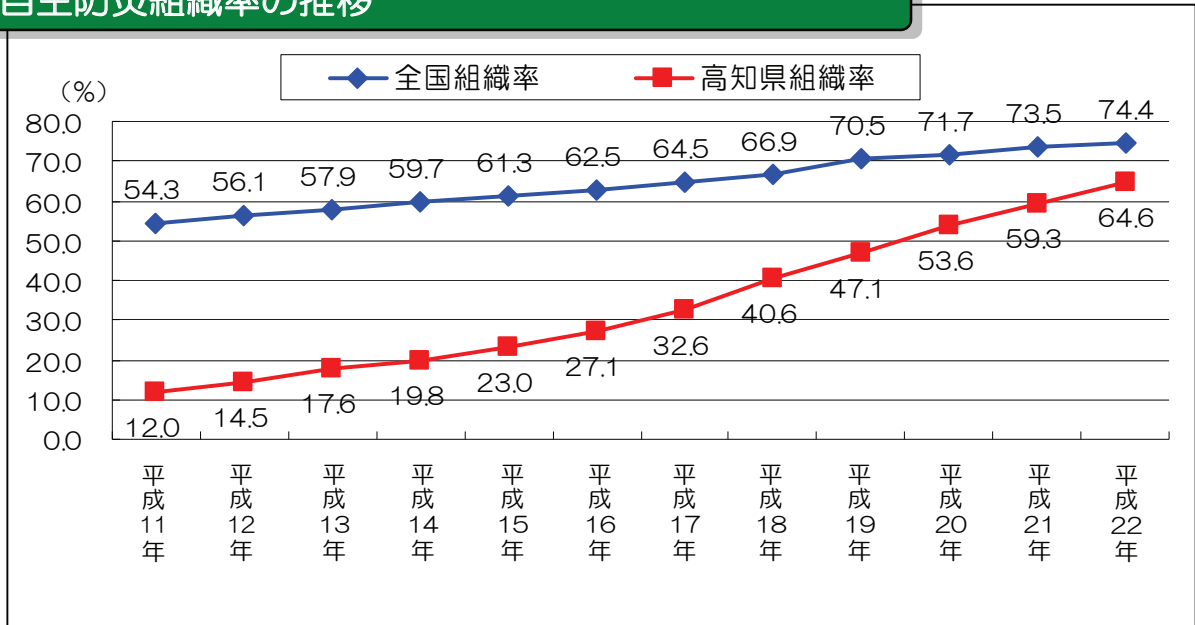
#### ■ 自主防災組織の組織化と活動支援

自主防災組織は、「自分たちの地域は、自分たちで災害から守る」という住民の自覚と連帯感により、町内会などを単位として自主的に防災活動に取り組む組織です。

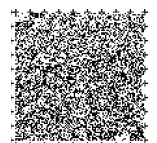
本県の組織率の状況は、年々上昇傾向にあります。また、全国の組織率を下回っています。

今後とも、南海地震や津波、大雨や土砂崩れなどの自然災害に備えるために、より一層組織率を高めていく必要があります。

#### 自主防災組織率の推移



出典：総務省消防庁「消防白書」  
高知県危機管理部



## ■災害時要援護者の取組支援

近年、多発する自然災害において、自力での移動が難しい、情報収集ができない、意思表示ができないといった高齢者や障害者などのいわゆる「災害時要援護者」が被害に遭うことが多くなっています。

こうした災害時要援護者が安全にスムーズに避難するためには、自らの災害への備えや行政の取組も重要ですが、何より大切なのは、各地域における災害時の助け合いです。

そのため、地域で平常時から自治会や町内会、民生委員・児童委員などが連携して災害時要援護者の実態を把握し、避難支援や安否確認などを行う際に活用できる災害時要援護者名簿や居住する場を示すマップづくりなどに取り組み、自主防災組織の活動に活かしていくことが必要です。

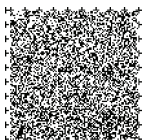
市町村では、こうした取組を活かし、災害時における要援護者一人ひとりの「個別避難支援プラン」を策定するとともに、要援護者の範囲や対象者数、個別避難支援プランの作成方法などを定める全体計画を策定し、全市町村で安全安心の支援システムを早急につけていく必要があります。

## (4) 中山間地域での暮らしの確保

中山間地域などでは、過疎化、高齢化の進行に伴い、集落が年々減少する一方で、小規模集落が増加しています。こうした地域では、地域の商店の廃業や公共交通の廃止や便数が減少するなど、地域社会の機能が低下しており、高齢者が、病院への通院や買物も難しくなっているとともに、一人暮らしの高齢者などで、ゴミを収集場所まで持って行けない、大雨のときの不安など、生活を維持するうえでの様々な課題が出てきています。

また、小規模な集落では、道路の草刈りや清掃、生活用水施設の維持管理などの共同作業が難しくなっている地域があります。

今後とも、少子高齢化が進む中で、中山間地域の高齢者などの暮らしの確保や、集落機能の維持が大きな課題となっています。



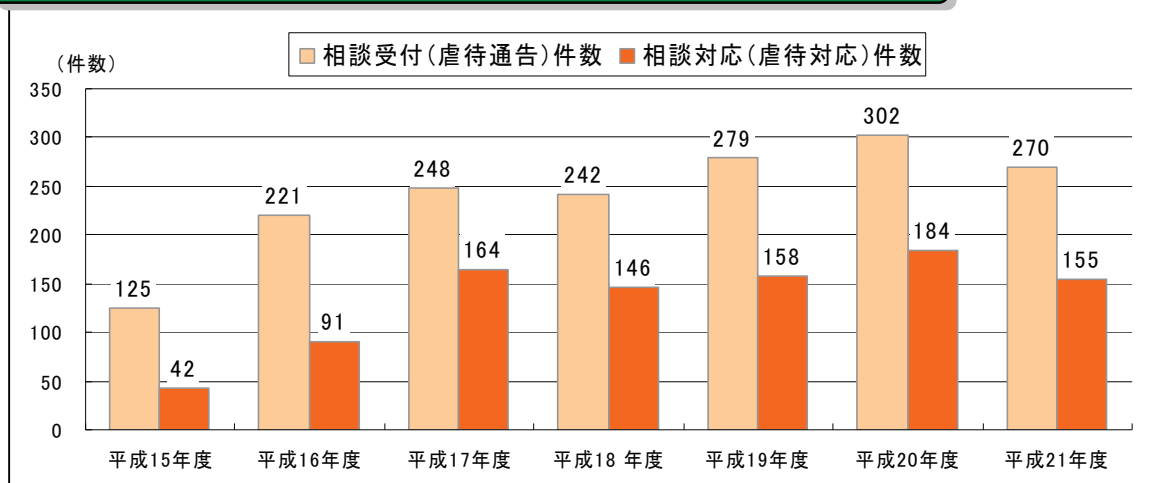
## (5) 児童虐待や自殺対策など社会的な課題への対応

### ■児童虐待の状況

本県の児童相談所<sup>7</sup>が受け付けた児童虐待の通告・相談件数のうちで、児童虐待と認定し対応した件数は、右肩上がりでの推移をし、平成20年度は過去最多となりました。平成21年度の件数は、前年度を少し下回ったものの依然として高止まり傾向にあります。

このように深刻な状況にある児童虐待に適切に対応していくためには、市町村や児童相談所の相談体制を強化していくことはもちろんですが、保育所、学校、民生委員・児童委員など、児童にかかわるすべての関係機関が連携し、児童の最善の利益を最優先にして取り組んでいくことが重要です。

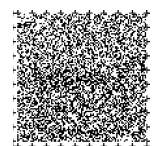
### 高知県の児童虐待相談受付件数・相談対応件数の推移



出典：高知県地域福祉部



<sup>7</sup>児童相談所：児童福祉法第12条に基づき、各都道府県に設けられた18歳未満の児童に関するあらゆる相談に応じることを目的とする第一線の機関。





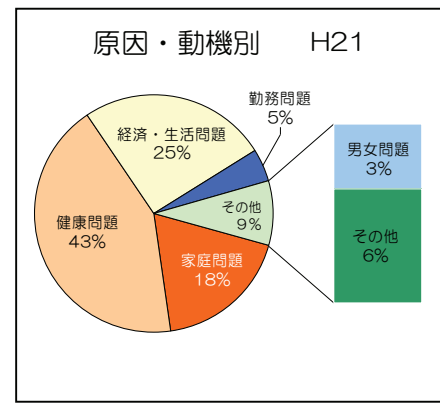
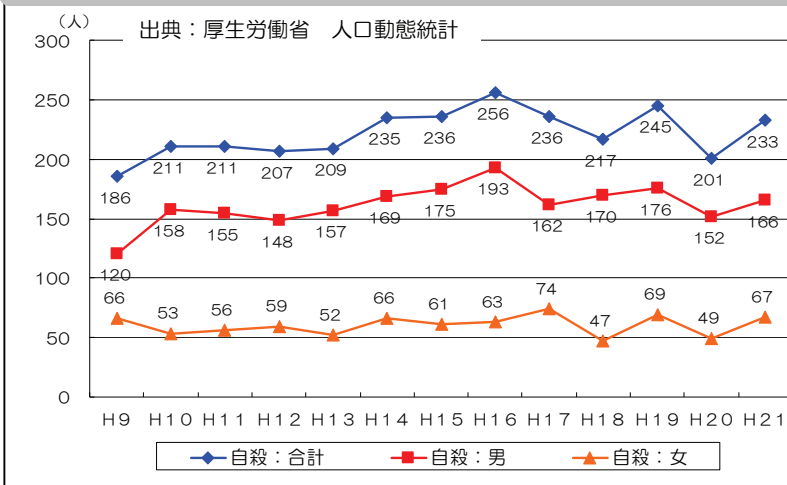
## ■ 自殺者数の状況

自殺で亡くなる方は、平成10年以降、毎年200人を超えており、深刻な状況にあります。自殺者の約3割を高齢者が占めており、また、近年、中高年の男性の自殺者が増えています。

自殺の原因・動機は、「健康問題」が最も多く、「経済・生活問題」、「家庭問題」の順になっており、特に「経済・生活問題」は、平成9年と比較すると倍増しています。

地域の中での気付きやつなぎ、見守りなど、一人ひとりの取組と、身近な相談窓口の充実、強化が必要となっています。

### 高知県の自殺者数の推移



出典：警察庁、高知県警察本部

以上のように、高知県の現状と課題を整理すると、

- 高知県では、地域での支え合いの力が弱まってきているうえ、全国一律の福祉制度サービスだけでは、必要なサービスが行き届かなくなっています。
- 地域での福祉活動においても、サロンなど、小地域での触れ合いや支え合う活動も、地域によってバラつきがあり、自主防災や災害時要援護者に対する相互扶助活動も十分ではありません。また、中山間地域などでは、集落機能も低下しており、高齢者などが生活しづらい環境となっており、生活面での不安も大きくなってきています。更に、児童虐待や自殺の件数も多く、社会問題となっており、地域での「支え合い」が必要となっています。
- 今後ますます、人口減少、高齢化が進む中で、誰もが住み慣れた地域で、いつまでも安心して生き生きと暮らしていくためには、福祉制度サービスの充実はもちろんですが、以前あった近所付き合いや助け合い、支え合いのような地域住民の新たな「支え合いの仕組み」を再構築し、地域福祉活動を推進していくことが喫緊の課題です。
- 地域福祉への県民の皆さんの意識も高く、今こそ高知県の地域の実情に合った新しい福祉の形を官民協働により地域地域で作り上げていかなければなりません。

