

第6章

生活支援の充実

本章の目標（目指すべき姿）

住民どうしが支え合いながら誰もが安心して暮らせる

1 現状と課題（総括）

- 高齢者の単身世帯や夫婦のみの世帯の増加を背景として、孤立化防止や災害時等の安全確保、安心して暮らせる住まいの確保に向けた取組みの重要性は高まっている。また、いわゆる8050問題や介護と育児のダブルケアなど、個人や世帯が抱える課題は複合化・複雑化してきている。
- 高齢者の日常生活を支援し、住み慣れた地域で安心して暮らせる社会を実現するためには、従来の地縁型システムを前提とした地域社会の取組みでは対応できない問題が増幅しており、ケアマネジャーや地域包括支援センターの専門職等の専門的な見守り、民生委員等の地区担当による見守り・声かけ活動など、普段から地域とのつながりを絶やさない取組みの継続・強化が求められている。
- さらに、公的サービスだけでなく、地域住民や民間事業者（インフラサービス事業者、新聞配達員等）、ボランティアなどの連携による緩やかな見守りなど、地域で支え合う互助の仕組みづくりの重要性が再認識され、取組みが進みつつある。困っている人が「助けてほしい」と言える地域づくりという視点をもって、こうした取組みをさらに推進していく必要がある。
- このような仕組みづくりを進めていく上では、地域づくりに既に取り組んでいる関心層だけではなく、無関心層や無理解層も含めて、様々な人を巻きこみ、少しずつでも広く絶やさず地域を育てる継続した取組みが必要である。
- 高齢者が地域で生活するにあたっては、高齢者自身の基本的な権利が確実に保障され、日常生活の各場面において本人の意思が尊重されることが不可欠であり、そのための高齢者の権利擁護の取組みについても併せて進めていかなければならない。
- 高齢者を支援の受け手としてのみ捉えるのではなく、他の高齢者の見守り、声かけや食事の提供等の生活支援サービスの担い手として活躍できるよう、高齢者の日常生活上の支援体制の充実・強化と高齢者の社会参加による介護予防の効果などを検証しながら、一体的に推進していくことが重要である。
- 新型コロナウイルス感染症の影響により、住民主体の通いの場など休止せざるを得ない状況もある。休止期間が続くと外出や人との接触が減り、「運動・栄養・社会参加」のバランスが崩れフレイルに陥ることが懸念されることから、これまでの生活習慣や地域とのつながりを絶やさない方策を検討する必要がある。

2 生活支援体制の整備

(1) 介護予防・日常生活支援総合事業等の推進

【現状と課題】

- 介護予防・日常生活支援総合事業（以下、この章において「総合事業」という。）は、平成29（2017）年4月から県内の全市町村で実施されている。市町村が中心となり、地域の実情に応じて、住民をはじめ多様な主体が参画しながら、様々なサービスを充実させることにより、要支援者等に対する地域の支え合いの体制づくりを推進している。
- 令和元（2019）年度の調査結果によると、全国では基準緩和型サービス（A型）や住民主体のサービス（B型）等が創設されているものの、従前相当サービスの割合が大きく、多様なサービスが実施されている市町村数は6～7割にとどまっている。
- 県内の実施状況を見ると、全国の状況と同様に、従前相当サービス以外の緩和した基準によるサービス（A型）や住民主体のサービス（B型）、移動サービス（D型）の展開が進んでいない。
- 総合事業は、住民等の多様な主体が参画し地域の支え合い体制づくりを推進していくものであり、従来の予防給付に相当するサービスだけでなく、地域におけるニーズを踏まえて、住民主体のサービス（B型）や生活支援の充実に向け、次で述べる「生活支援体制整備事業」等を活用した取組みを進める必要がある。
- 総合事業を含め、地域支援事業の取組みはそれぞれを単体として実施しても十分な成果が得られないことが多いことから、地域支援事業の連動性を意識して取り組む必要がある。

図表 6-1 県内の総合事業実施状況

	訪問型サービス				通所型サービス			その他生活支援サービス				
	旧予防訪問 介護相当	A	B	C	D	旧予防通所 介護相当	A	B	C	配食	安否確認	一体的提供
		[基準緩和]	[住民主体]	[短期集中]	[移送支援]		[基準緩和]	[住民主体]	[短期集中]			
実施済み	19	8	3	3	3	19	10	1	4	4	0	0
今後実施予定	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0
現在検討中	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	4	2
計	19	9	5	4	4	19	11	3	5	5	4	2
実施予定なし	0	10	14	15	15	0	8	16	14	14	15	17
合計	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19

資料：島根県高齢者福祉課（令和2年8月現在）

【方策】

- 総合事業のうち、従来の予防給付に相当するサービス以外にも、住民主体のサービスや生活支援サービスが県内各市町村で提供されるよう、アドバイザーの派遣等による個別支援や先進事例の取組紹介、生活支援体制整備の支援等を通じ、市町村と共に担い手確保や多様な主体の参画を促進する。
- 行政の役割はボランティア団体や住民主体のサービスを作るだけでなく、そうした取組みが地域の中に自生してくるような地域の土壌づくりを進めていくことであることから、市町村担当者会議や圏域での連絡会等の中で意識の醸成を図る。

- 各市町村の担当課が制度、分野ごとの縦割りを超えて地域づくりを進めることができるよう、県担当部局が連携し、必要な支援を行う。
- 高齢者の社会参加、地域づくりと介護予防等を一体的に進めるための取組みを支援し、住民への普及啓発、先進事例の紹介等に取り組む。
- 「新しい生活様式」など感染症予防に向けた対策を取りつつ、高齢者のこれまでの地域とのつながりを切らないようにする取組みを支援する。また、高齢者に正しい知識を持ってもらうよう情報提供や啓発を実施する。

(2) 生活支援体制整備の支援

【現状と課題】

- 生活支援体制整備事業は、市町村が中心となって、NPO法人、民間企業、ボランティア、社会福祉法人、地縁組織、老人クラブ、民生委員等の高齢者の生活支援を担う主体と連携しながら、多様な日常生活上の支援体制の充実・強化と高齢者の社会参加の推進を一体的に図ることを目的としている。
- ボランティア等の担い手の養成・発掘等の資源開発やネットワーク構築などを担う「生活支援コーディネーター」や、それを組織的に補完する「協議体」を設置し、生活支援等のサービスの体制整備を進めている。
- 県内では、令和2（2020）年4月時点で全ての市町村に生活支援コーディネーターと協議体が設置されているが、市町村によっては、協議体の運営方法や地域の担い手不足が課題となっている。
- 一方で、まちづくり協議会など既存の協議の場を活用した協議体を運営することで、多様な主体による生活支援や生活支援コーディネーターの役割発揮を進めている市町村もある。
- また、各地域に住民主体の高齢者の「通いの場」づくりを進め、他の地域支援事業と連動しながら、介護予防から生活課題の解決の場へと展開している事例がある。
- 高齢者による自動車運転については、75歳以上の高齢運転者に対する認知機能検査制度や、全国の自治体で導入が進む高齢者運転免許自主返納支援制度等、交通事故防止の観点から新たな制度が設けられている。一方で、運転免許返納後の高齢者の移動手手段の確保、買い物支援や閉じこもり防止が課題となっている。

図表6-2 協議体及び生活支援コーディネーター設置状況

(単位：協議体…箇所、コーディネーター…市町村数)

	協議体		生活支援コーディネーター	
	第1層	第2層	第1層	第2層
既に配置・設置	19	14	19	11
未配置・未設置	0	0	0	0
設置なし (第1層兼務含む)	—	5	—	8

資料：島根県高齢者福祉課（令和2年4月現在）

取組事例

通いの場から生活支援、まちづくりへ(大田市)

大田市では27ある「まちづくりセンター」単位で、介護予防に資する住民主体の「通いの場」づくりを進めている。

令和2（2020）年10月時点で、20地区で週1回以上、通いの場が開催されており、市社会福祉協議会に配置された第1層生活支援コーディネーターが地区協議体ごとに配置された第2層生活支援コーディネーターと連携しながら、大田市のオリジナル体操「0854-8体操」や利用者の興味関心に応じたプログラムを実施している。

高齢者の閉じこもり防止に加えて、定期的な体力測定を実施し、理学療法士がデータ分析、指導を行うことで、参加者の運動機能の維持、向上を図っている。

通いの場への移手段の確保や買い物支援を一体的に行う事例も生まれるなど、介護予防活動に留まらず、住民の社会参加や地域の交流拠点としての機能も発揮しつつある。



【方策】

- 生活支援コーディネーターが多様な主体を巻きこみ、既存事業の活用や他の地域支援事業と連携した取組みをスムーズに進めることができるよう、生活支援コーディネーター養成研修や情報交換会を開催するほか、先進的な取組事例の紹介と市町村への情報提供を進める。
- 地域支援事業により配置されているコーディネーター（生活支援コーディネーター、認知症地域支援推進員等）や、民生委員、市町村社会福祉協議会職員、福祉委員、コミュニティソーシャルワーカー等が連携して取り組むことができるよう、市町村が開催する地域住民を交えた研修や支え合い・見守りの体制づくりに向けた取組みを支援する。
- 高齢化が進む本県では、元気な高齢者が地域活動の担い手として期待されており、社会福祉協議会等との連携のもと、高齢者を含めた地域住民が主体となる「支え合いによる地域づくり」を推進する。
- 高齢者の移手段の確保に関して、県交通担当部局と連携して、先進的な取組みの調査研究や事例集の作成、研修会の開催等を通じて、市町村に対して必要な情報提供等を行う。

【参考】「支え合い」でつながるまちづくり事例集

生活支援コーディネーターは、地域の生活支援サービスを担う多様な主体の「つなぎ役」として活動している。島根県では、県内の先進事例や住民主体の取組みを事例集としてまとめることで、生活支援コーディネーターの活動を紹介するとともに、支え合いによるまちづくりを推進している。

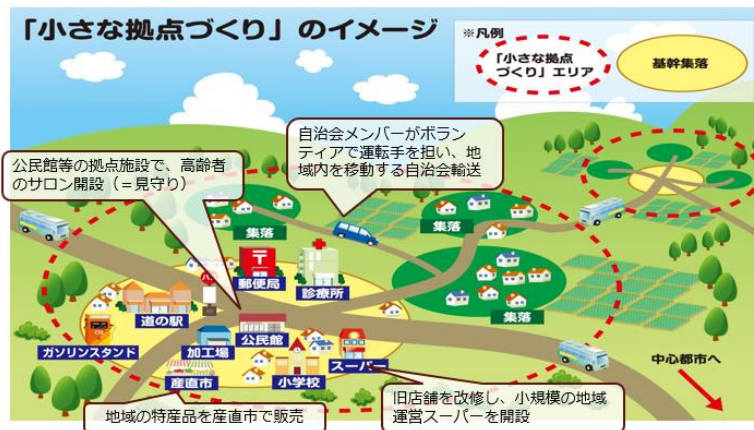


(3) 「小さな拠点づくり」との連携

【現状と課題】

- 県内の中山間地域では、若年層を中心とした人口流出や高齢化の進行により、地域運営の担い手不足が深刻となっており、日常生活に必要な機能・サービスの確保が困難となる集落が増加している。
- このため、県では平成11（1999）年に議員提案により制定された「島根県中山間地域活性化基本条例」に基づき「島根県中山間地域活性化計画」が策定され、平成28（2016）年度から公民館エリアを基本単位とした地域運営の仕組みづくりである「小さな拠点づくり」を推進している。
- 第5期中山間地域活性化計画（令和2（2020）年度～令和6（2024）年度）では、生活機能の確保が急務な公民館エリアにおける課題解決に向けた活動への着手と、活動の内容や範囲の拡大の取組みに対して支援をしていく必要がある。
- また、生活機能の確保が急務な複数の公民館エリアの連携による「モデルとなる地区」を選定し、重点的に支援することで、その姿を具体的に見える形で示し、生活機能（生活交通を含む）の確保に重点をおいた「小さな拠点づくり」の取組みを全県的に波及させていく必要がある。
- 「小さな拠点づくり」は、地域の自主性や主体性に基づき地域の特性に応じて作り上げていくという点で、地域包括ケアシステムの構築と共通している。介護予防・生活支援サービスを提供するエリアと重なる部分も多く、一部の市町村では一体的な取組みが進められている。

図表 6-3 「小さな拠点づくり」のイメージ



資料：島根県中山間地域・離島振興課

【方策】

- 福祉の視点をもった地域づくりを進める必要があることから、市町村において福祉部局と地域振興部局が連携して取り組むことができるよう、担当者合同研修会を開催するなど必要な支援を行う。
- 「モデル地区」を含め、「小さな拠点づくり」と地域包括ケアが連携した取組みが各地域で展開されるよう、圏域ごとに定期的な連絡会を開催するなど、地域振興部局との情報共有や先進事例の紹介等を行う。

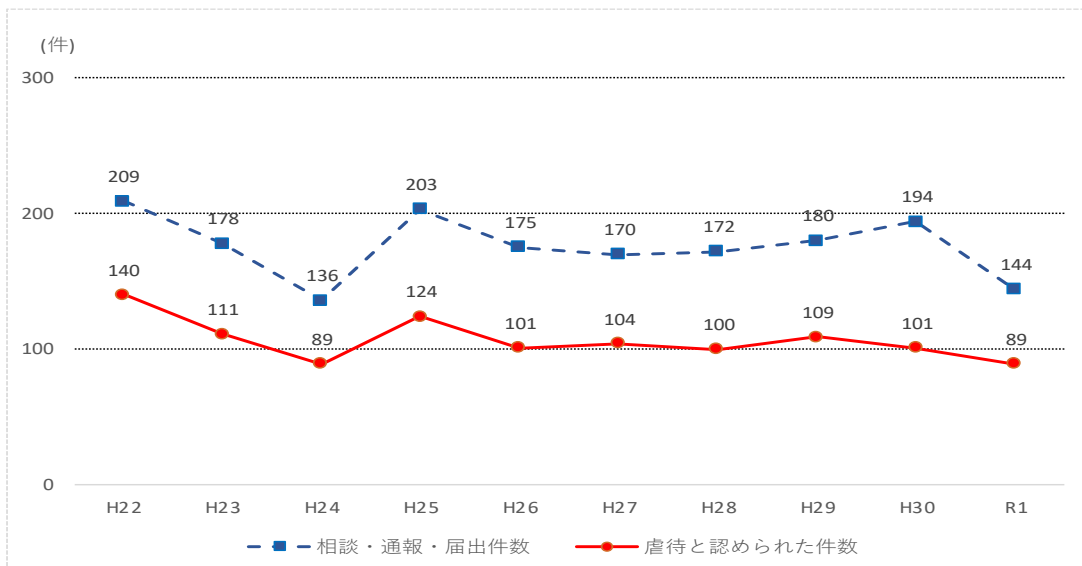
3 地域における権利擁護の推進

(1) 養護者（家族等）からの高齢者虐待の防止

【現状と課題】

- 平成18（2006）年の高齢者虐待防止法の施行後、養護者（家族等）による高齢者虐待に係る市町村への相談・通報件数は、年間200件程度で推移している。
- 養護者による虐待の要因は様々だが、認知症高齢者や重度の要介護者を介護する家族が、介護疲れなどから虐待に至ってしまうケースも見受けられる。
- そのため、介護についての総合相談窓口である地域包括支援センターのさらなる周知に努め、虐待の未然防止を図っていく必要がある。
- 虐待の原因が複雑で、地域包括支援センターだけでは対応が困難な事例も増えてきており、県では島根県弁護士会や島根県社会福祉士会で組織する「高齢者虐待対応専門職チーム」から専門職を派遣する事業を行っている。

図表 6 - 4 養護者（家族等）による虐待



資料：厚生労働省「高齢者虐待防止法に基づく対応状況等に関する調査結果」（島根県実績分）

【参考】 高齢者虐待	
高齢者に対する次のような行為が高齢者虐待に該当する。	
①身体的虐待	平手打ちをする、つねる・殴る・蹴る、無理やり食事を口に入れる、やけどをさせる、ベッドに縛り付ける など
②介護・世話の放棄・放任	髪が伸び放題である、水分や食事を十分に与えない、劣悪な住環境の中で生活させる など
③心理的虐待	排泄の失敗等を嘲笑するなど高齢者に恥をかかせる、怒鳴る・ののしる、侮辱を込めて子供のように扱う、話しかけを無視する など
④性的虐待	排泄の失敗に対して懲罰的に下半身を裸にして放置、キス、性器への接触 など
⑤経済的虐待	日常生活に必要な金銭を渡さない、年金や預貯金を本人の意思・利益に反して使用する など

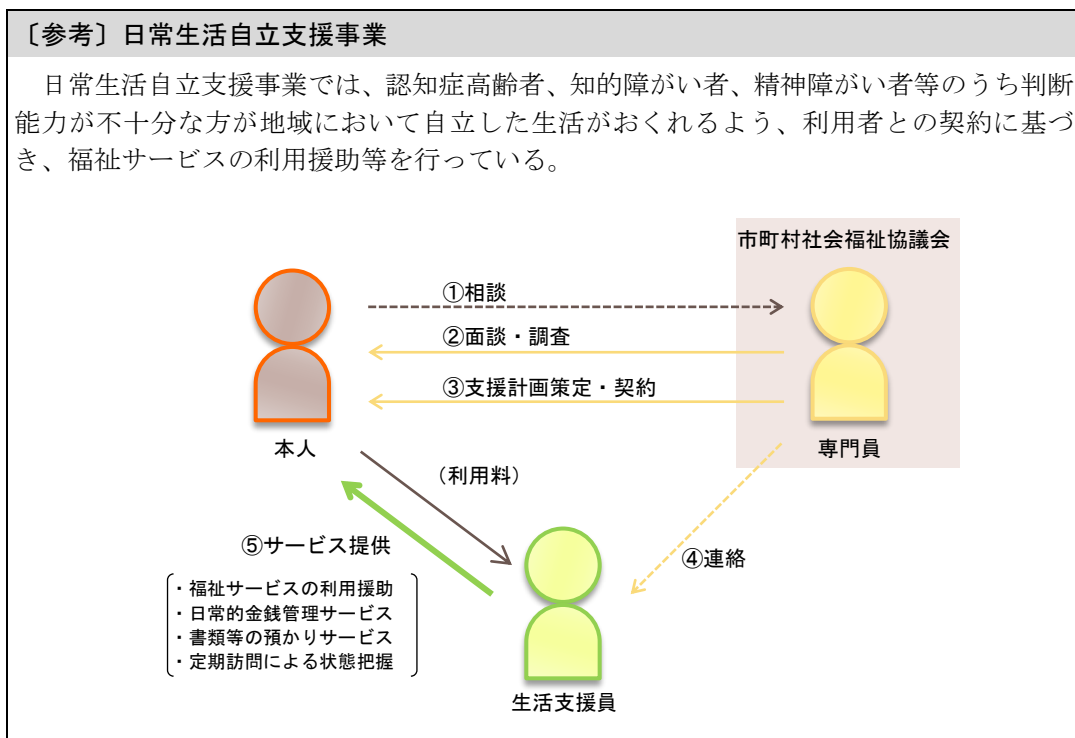
【方策】

- 虐待防止や早期発見・早期対応のための関係機関のネットワーク構築など、引き続き、市町村や地域包括支援センターの取組みを支援する。

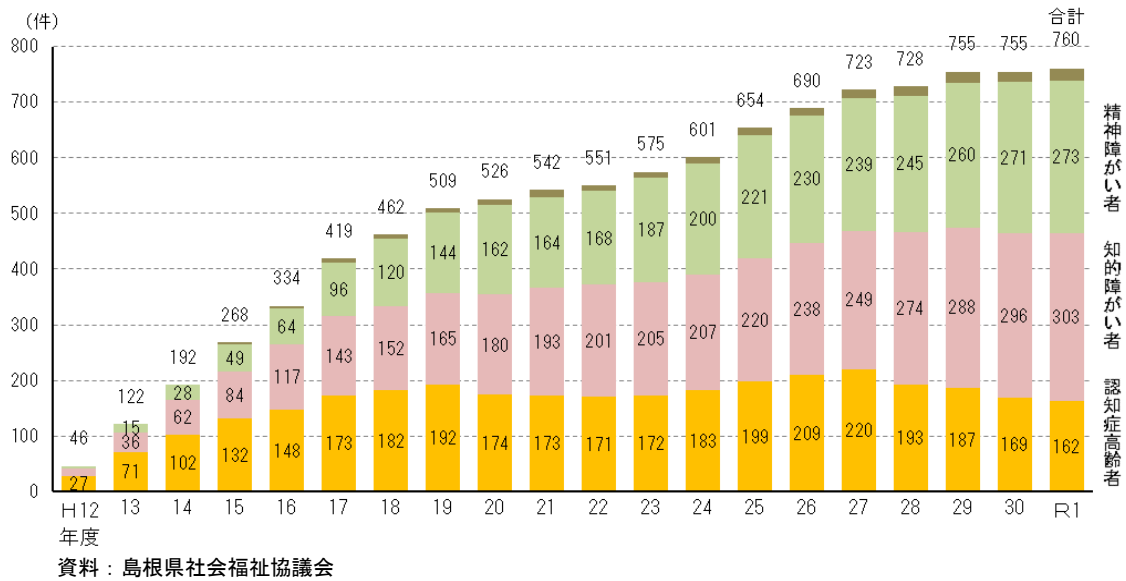
(2) 日常生活自立支援事業の利用促進

【現状と課題】

- 認知症高齢者等への福祉サービス情報の提供やサービス利用手続きの援助、日常的な金銭管理などの「日常生活自立支援事業」が島根県社会福祉協議会を主体に行われている。
- 平成12（2000）年の事業開始以来利用者は増加しており、令和元（2019）年度の実利用件数は760件で、そのうち162件が認知症高齢者となっているが、近年は認知症高齢者の利用は減少傾向である。
- 今後も増加が見込まれる認知症高齢者等が地域において生活を継続できるよう、事業の利用促進を促すとともに、必要に応じて成年後見制度への移行を促すなどの取組も重要となっている。



図表6-5 日常生活自立支援事業の実利用件数



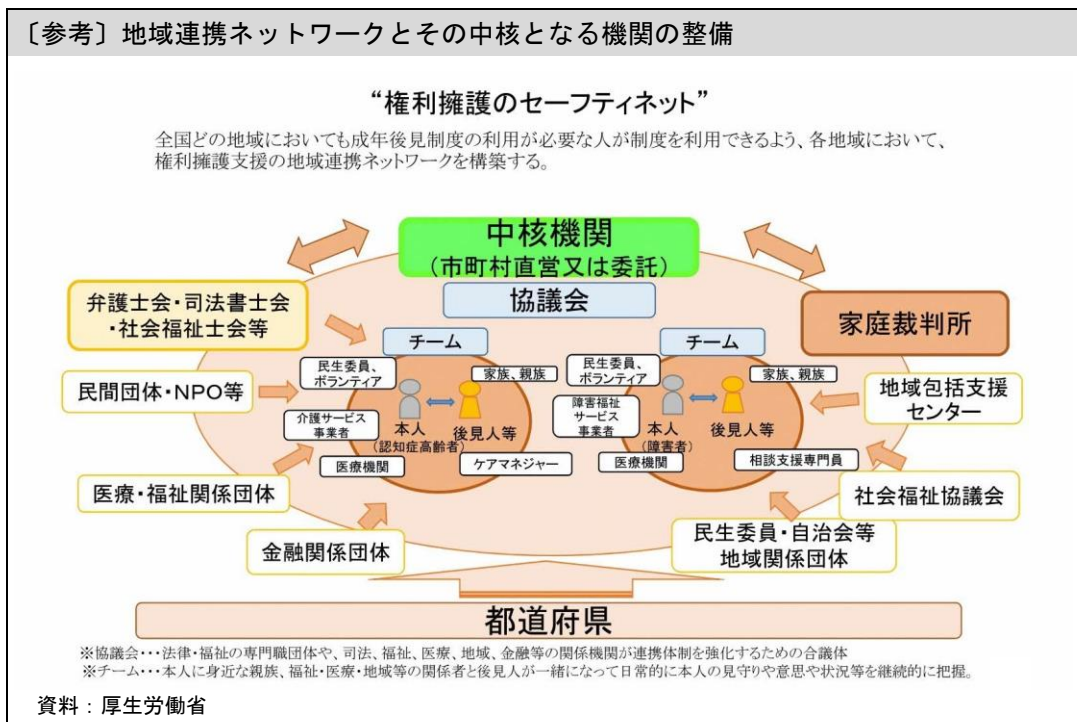
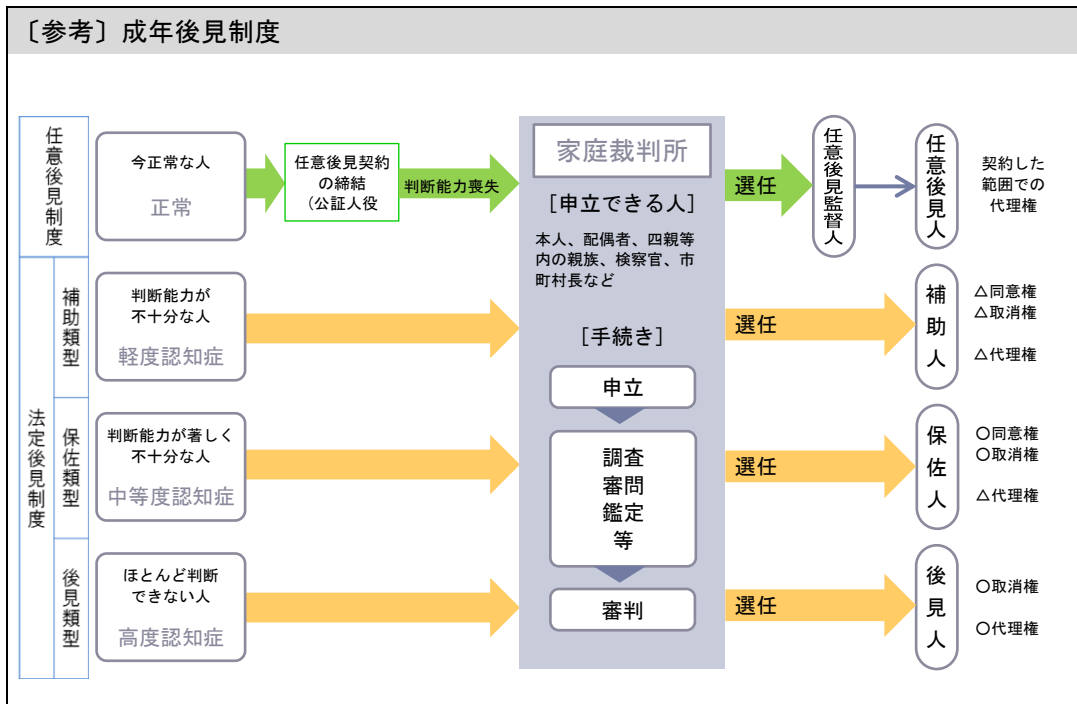
【方策】

- 関係者や利用対象者への啓発、事業担当者への研修の充実など、島根県社会福祉協議会に対して実施体制の充実に向けた支援を行い、利用促進を図る。

(3) 成年後見制度の利用促進

【現状と課題】

- 平成12(2000)年の民法改正により、物事を判断する能力が不十分な人について、援助者(後見人等)を選ぶことによって財産・権利を守る成年後見制度が設けられた。
- その後、制度の利用促進を図るため、平成28(2016)年に「成年後見制度の利用の促進に関する法律」が施行されるとともに、翌年には「成年後見制度利用促進基本計画」が策定された。
- この計画により、市町村は地域連携ネットワークの構築・中核機関の設置と、これらを段階的・計画的に進めていくための計画の策定に努めることとされており、県は広域的な見地から市町村が実施する体制整備の取組を支援するとともに、関係団体等との広域的な調整を行うことが求められている。
- 後見人の育成にあたっては、弁護士等の専門職後見人以外に、より身近に日常生活面から高齢者を支援する市民後見人を育成し、活動を支援する取組が市町村で行われており、その取組を支援していくことも必要である。



【方策】

- 成年後見制度の利用の促進に関する法律に基づく市町村計画の策定について、必要に応じて市町村を支援する。
- 広域的な見地から、国の機関との連携、後見人となる人材の確保や市町村職員を含めた関係者の資質向上に関する研修の実施等、市町村単独で取り組むことが困難な分野について支援する。
- 各市町村において市民後見人養成が行われるよう、市町村に働きかけるとともに、市町村における市民後見人養成研修の実施や制度普及啓発に対する支援を行う。

(4) 高齢者の消費者被害防止

【現状と課題】

- 島根県消費者センターの消費生活相談において、契約当事者が70歳以上の相談割合は、令和元（2019）年度で21.5%であり、各世代のうちで最も多く、高い割合で推移している。
- 県内の「架空請求詐欺」や「還付金詐欺」等の特殊詐欺被害について、高齢者の被害件数は、令和元（2019）年は36件中13件で、全体の36.1%を占めている。
- 高齢者を狙う悪質商法や特殊詐欺が複雑・多様化していることから、警察等の関係機関と連携し、高齢者本人や家族等に対して消費者被害防止のための注意喚起や啓発を行う必要がある。
- 高齢者の消費者被害の未然防止や、早期救済のためには、地域の中で、福祉関係者、医療関係者、消費者団体、民間事業者等が連携して見守り、異変を察知した際には、警察や消費生活センター・消費生活相談窓口等関係機関につなぐ仕組みづくりが必要である。

図表 6 - 6 消費生活相談件数

	H27年度	28年度	29年度	30年度	R元年度
消費生活相談（件）	3,334	3,204	3,923	3,428	3,003
うち70歳以上（件）	651	596	713	731	646
割合（%）	19.5	18.6	18.2	21.3	21.5

資料：島根県消費者センター

【方策】

- 高齢者や高齢者を見守る人たちを対象にした出前講座による啓発や、年齢や地域に応じた様々な広報媒体による情報発信に一層取り組む。
- 警察等と連携し、独居高齢者宅等を戸別訪問し、被害防止のための広報、啓発を行う。
- 市町村において、地域の関係機関が連携し、情報共有や高齢者の見守りなどを行う「地域見守りネットワーク」の構築を促進する。

4 高齢者の居住安定確保

【現状と課題】

- 島根県においては、高齢単身世帯又は高齢夫婦世帯が総世帯数の約25%を占めており、特に高齢単身世帯については、令和7（2025）年度に向けてさらに大きく増加することが見込まれている。
- 本県における高齢者がいる世帯の持家率は9割を超えておりこれを踏まえると、緊急時の見守りやバリアフリー化等、要介護者の在宅生活支援につながる対応が必要と考えられる。
- 長期入院中の高齢の精神障がい者が地域移行する場合等、配慮が必要な高齢者が安心して生活できる住まいを確保することが必要である。

図表6-7 高齢世帯の状況

(単位：世帯)

	主世帯総数	高齢単身世帯	高齢夫婦世帯	65歳以上の高齢者がいる世帯（再掲）
世帯数	264,700	34,500	34,800	139,700
構成比		13.0%	13.1%	52.8%
【参考】構成比（全国）		11.9%	11.5%	42.0%

資料：総務省「住宅・土地統計調査（平成30年）」

図表6-8 高齢世帯における住宅の所有の状況

(単位：世帯)

	総数	持ち家	公営の借家	公社等の借家	民営借家	給与住宅	不詳
主世帯総数	264,700	185,800	13,300	400	55,600	5,900	3,700
構成比		70.2%	5.0%	0.2%	21.0%	2.2%	1.4%
高齢単身世帯	34,500	27,900	2,700	0	3,700	100	100
構成比		80.9%	7.8%	0.0%	10.7%	0.3%	0.3%
高齢夫婦世帯	34,800	32,400	1,000	-	1,300	0	100
構成比		93.1%	2.9%	-	3.7%	0.0%	0.3%
65歳以上の高齢者がいる世帯（再掲）	139,700	127,200	4,900	100	7,200	200	100
構成比		91.1%	3.5%	0.1%	5.2%	0.1%	0.1%

資料：総務省「住宅・土地統計調査（平成30年）」

【方策】

- 高齢者が安心して暮らすことができるよう、住宅のバリアフリー化の促進、緊急時の見守りやサポートの仕組みづくりの支援、三世代同居・近居の推進を図る。
- 高齢の障がい者の地域における住まい方、暮らし方への対応として、養護老人ホーム、軽費老人ホーム等が活用できるよう市町村に働きかける。
- 高齢者の住まいに関する情報について、住民の相談窓口である地域包括支援センターや介護支援専門員等に対して、積極的な情報提供を行う。
- 住宅セーフティネット制度に基づく「住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅」の登録の推進や、入居債務保証支援事業の活用等により、住宅の確保に困窮する要配慮高齢者の民間賃貸住宅への円滑な入居を支援する。
- これらの取組を住宅施策と総合的に進めるため、関連計画である「島根県高齢者居住安定確保計画」との調和及び「島根県住生活基本計画」との連携を図る。

【参考】島根県高齢者居住安定確保計画（第2期）の概要

【計画の役割と位置づけ】

- ・高齢者の居住の安定確保に関する法律（平成13年法律第26号）第4条第1項に規定する島根県の区域内における高齢者の居住の安定の確保に関する計画
- ・住宅施策と福祉施策が連携し、高齢者に対する賃貸住宅や老人ホームの供給及びその促進に必要な事項等、高齢者の住まいに関し必要な施策を定める。

【計画期間】

平成30（2018）年度～令和5（2023）年度

【高齢者の住まいの供給の目標】

高齢者の住まいの種類	供給目標
公的な賃貸住宅	県営住宅については、管理戸数の現状維持が基本方針であり、主に建替事業となる。建替事業の際は、地域の実情に応じて、高齢者福祉施設の併設・合築について検討を行うとともに、福祉部局と連携して、シルバーハウジング・プロジェクトなど見守りサービスが付加された住宅の供給を行っていく。また、全ての住戸においてバリアフリー対応とし、介護サービスの受けやすさにも配慮したつくりとする。 なお、福祉施設を併設する場合にあっては、「地域包括ケアシステム」の確立を目指す福祉施策との連携を考慮し、市町村や福祉部局と協議を行いながら進めていく。 市町村が供給する公的な賃貸住宅においても同様な整備がされるよう、働きかけを行う。
養護・軽費老人ホーム	市町村と連携し、計画的な供給に向けた取り組みを進めていく。
有料老人ホーム	届出制度の活用及び定期的な実地指導により、民間事業者による適切なサービスの提供を図る。
サービス付き高齢者向け住宅	市町村と連携し、民間事業者による供給を積極的に誘導する。
住宅確保要配慮者円滑入居賃貸住宅	高齢者の入居を拒まない新たな住宅セーフティネット制度に基づく賃貸住宅の登録の推進を図る。

【目標の達成に向けた施策】

- （1）高齢者に対する住まいの供給の促進
 - ①重点配慮高齢者世帯に対する公共賃貸住宅の供給
 - ②その他高齢者の入居に配慮した公共賃貸住宅の供給
 - ③民間が供給する生活支援サービスのついた住まいの供給促進
 - ④要介護等高齢者への適切な住宅・施設等の供給
- （2）高齢者の入居に適した賃貸住宅の普及及び情報の提供等
 - ①高齢者が安心して住み続けられる制度の活用
 - ②民間の賃貸住宅の賃貸人等への啓発
 - ③高齢者向けの住まいに関する普及啓発
- （3）高齢者の生活支援体制の確保
 - ①公的賃貸住宅における高齢者生活支援体制の確保
 - ②高齢者に対する地域の見守り体制の構築
 - ③高齢者世帯に対する在宅支援の推進
 - ④介護に携わる者に対する研修・支援

【その他の高齢者の居住安定確保に関して必要な事項】

- （1）サービス付き高齢者向け住宅の登録に関する事項（県独自の施設基準）
- （2）住宅のバリアフリー化等の推進に向けた支援
- （3）市町村における住宅施策と福祉施策の連携

5 指標の設定

- 本章に記載した方策に係る取組みの進捗を管理し、目標の達成状況を評価するための指標を以下のとおり設定する。

【本章における目標（目指すべき姿）】※本章冒頭（81ページ）の再掲

住民どうしが支え合いながら誰もが安心して暮らせる

【指標】

指標	現状	目標	備考
介護予防・日常生活支援総合事業のうち住民主体による支援に取り組む市町村数	3市町村 (R2年度)	10市町村 (R5年度)	訪問型サービスB、通所型サービスBのいずれかを実施している市町村数（県の行う総合事業実施状況調査による）
介護予防・日常生活支援総合事業のうち移動支援に取り組む市町村数	3市町村 (R2年度)	10市町村 (R5年度)	訪問型サービスDを実施している市町村数（県の行う総合事業実施状況調査による）
第2層生活支援コーディネーターが配置されている日常生活圏域の割合	53.8% (R2年度)	100.0% (R5年度)	県の行う生活支援体制整備事業実施状況調査による ※R2年度は、80圏域中43圏域に配置