

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など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、ヤングケアラーなど、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の継続・強化が求められている。
- また、高齢者が安心して暮らせるよう、高齢者自身の財産や基本的な権利・人権を守るために、高齢者虐待の防止や成年後見制度による権利擁護、日常的な金銭管理などの日常生活自立支援事業の取組についても進めていかなければならない。
- 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の視点を持ち、こうした取組をさらに推進していく必要がある。
- 一方で、高齢者自身も、他の高齢者の見守りや声かけ、食事の提供等の生活支援サービスの担い手としての役割を持ち、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、公的サービスと協働して地域の住民どうしが支え合いながら暮らすことのできる仕組みづくりも進めていく必要がある。
- また、高齢者の日常生活上の支援体制の充実・強化だけでなく、「通いの場」などの社会参加による介護予防にも取り組み、一体的に推進していくことが重要である。
- 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が必要である。

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2（2020）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約9割であり、多様なサービスが実施されている市町村数は6～7割に留まっている。
- 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）は半数近くの自治体で展開されているが、住民主体のサービス（B型）や移動サービス（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、「生活支援体制整備事業」等を活用した取組を進める必要がある。
- また、総合事業を含め、地域支援事業の取組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

（単位：市町村）

	訪問型サービス					通所型サービス				その他の生活支援サービス		
	現行相当	A	B	C	D	現行相当	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）	（移動支援）		（基準緩和）	（住民主体）	（短期集中）			
実施済	19	7	3	4	3	19	9	2	6	4	0	0
実施予定	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
検討中	0	2	2	0	2	0	1	2	0	0	2	1
計	19	9	6	4	5	19	10	4	6	4	2	1
予定なし	0	10	13	15	14	0	9	15	13	15	17	18
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4年7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

とであるため、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。

（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5（2023）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」の取組が増加しており、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もある。
- 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一定の違反歴がある場合の運転技能検査制度等、交通事故防止の観点から新たな制度が設けられている。また、運転免許自主返納に伴う支援制度を実施している自治体もある。一方で、運転免許返納後の高齢者の移手段の確保、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…か所、コーディネーター…市町村）



	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	16	19	13
未配置	0	0	0	0
設置なし （第1層兼務含む）	—	3	—	6

資料：島根県高齢者福祉課（令和5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)
<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>通いの場への移動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。</p>	

【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の開催や、新たな住民主体のサービスや助け合い活動が創出できるよう、個別の状況に応じてアドバイザーを派遣することで市町村の取組を支援する。
- 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。
- 高齢者の移動手段の確保に関して、県交通担当部局と連携して、先進的な取組の調査研究や取組事例集の作成、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】地域生活交通の確保に向けた取組事例集		
<p>地域住民が、将来にわたり地域で安心して住み続けるために、買い物や通院などの移動手段を確保することは重要な課題となっている。</p> <p>県内の先進事例や住民主体の取組を事例集としてまとめることで、地域の実情に合った移動手段の検討の一助となるよう情報を提供している。</p>		

（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、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。

〔参考〕しまねの郷づくり応援サイト

「しまねの郷づくり応援サイト」では、公民館単位を基本とした各地区の人口、高齢化率等に関するデータや、「小さな拠点づくり」の取組を進めている地区の活動事例等について掲載している。

本サイトにより各種情報を地域へ発信することで、住民主体の議論を促進し、新たな実践活動の開始や既存の取組の充実を図り、「小さな拠点づくり」を推進している。



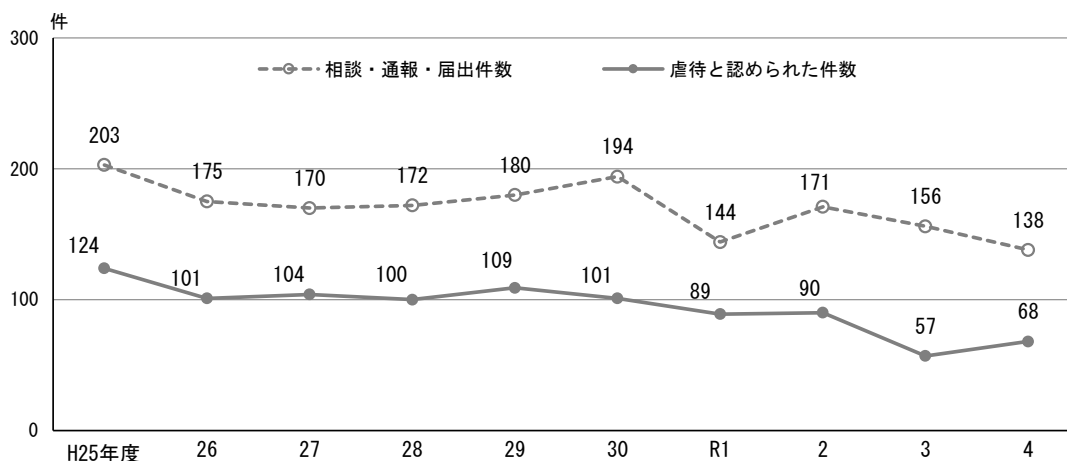
3 地域における権利擁護の推進

(1) 養護者（家族等）からの高齢者虐待の防止

【現状と課題】

- 養護者（家族等）による高齢者虐待について、近年の調査結果によると、令和3（2021）年度の市町村への相談・通報件数が156件、そのうち虐待と認められた件数が57件、同じく令和4（2022）年度がそれぞれ138件、68件であり、過去10年の中で最も少ないと言ってよい状況である。
- 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、介護疲れや介護力の低下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、引き続き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あることから、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専門職チームから専門職を派遣するなどの対応を行っている。

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

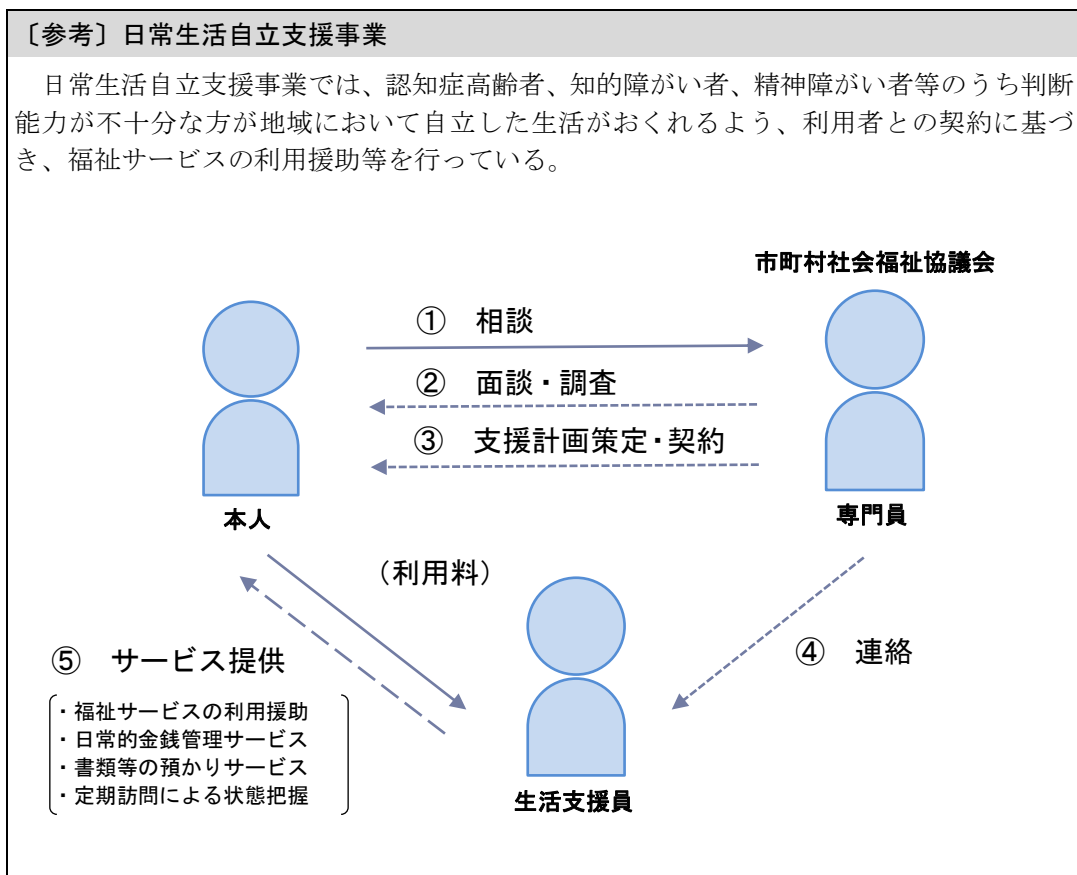
【方策】

- 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。

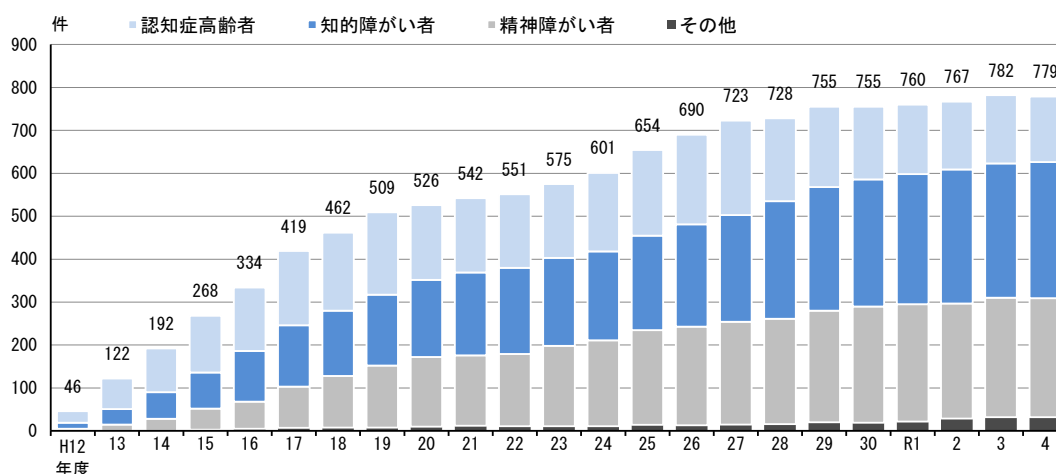
（2）日常生活自立支援事業の利用促進

【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4（2022）年度の実利用件数は779件で、そのうち159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



資料：島根県社会福祉協議会

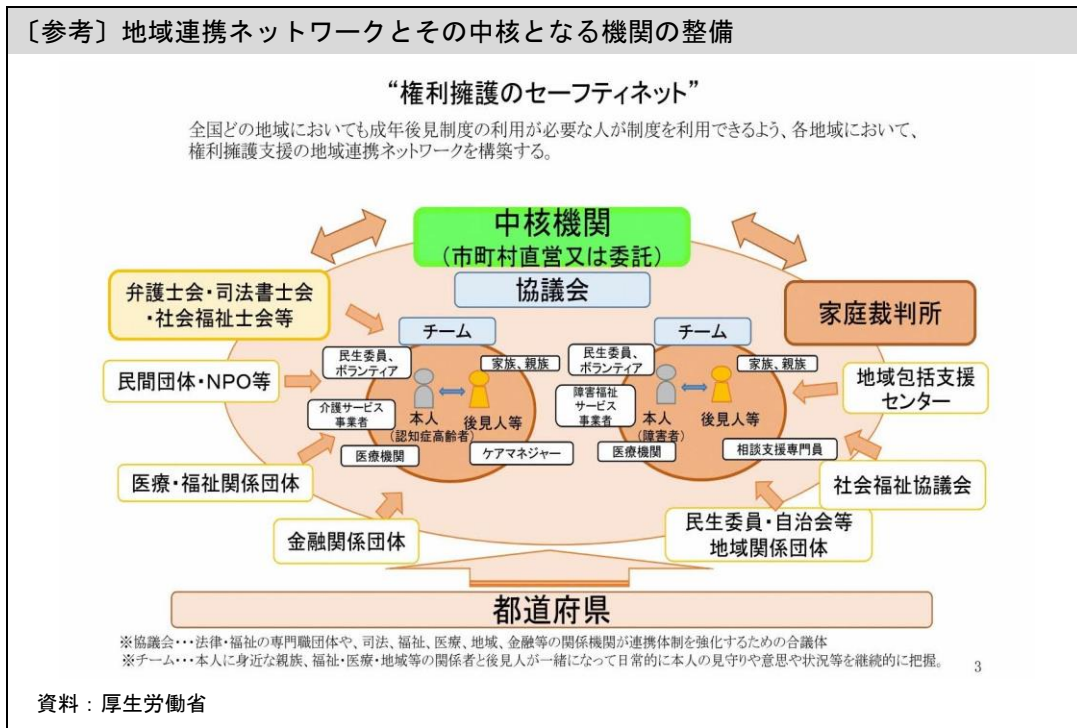
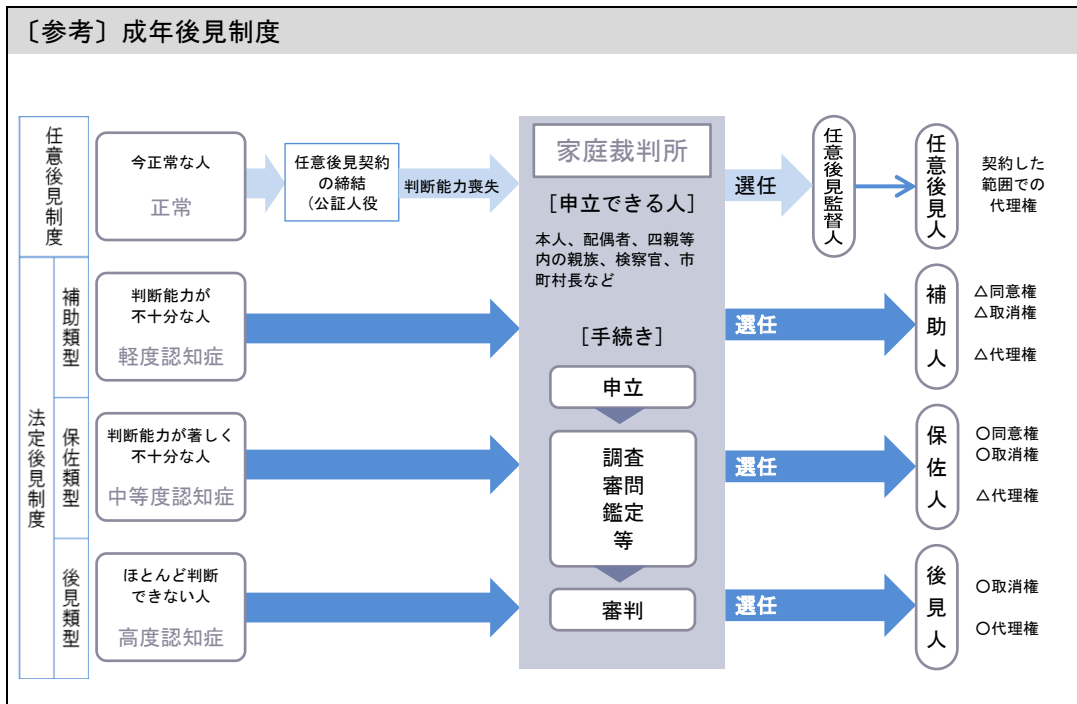
【方策】

- 事業の利用促進に向け、利用対象者やその関係者への啓発や事業担当者の資質向上に向けた研修の充実が図られるよう、島根県社会福祉協議会に対して支援を行う。

(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）を選任することによって財産・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、「成年後見制度利用促進基本計画」が策定され、令和4（2022）年には「第2期成年後見制度利用促進基本計画」に移行している。
- 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、こうした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及び地域連携ネットワークと中核機関の整備について、必要に応じて市町村を支援する。
- 市町村において市民後見人の養成が行われるよう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の普及啓発を支援する。
- 広域的な見地から、国の機関や専門職団体との連携、後見人の担い手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。

（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4（2022）年度で22.8%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「架空料金請求詐欺」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4（2022）年は56件中35件で、全体の62.5%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、早期救済を図るためには、本人への注意喚起や啓発とともに、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など連携した対応が必要である。

図表6-6 消費生活相談件数

	H30年度	R1年度	2年度	3年度	4年度
消費生活相談（件）	3,428	3,003	3,298	2,951	3,036
うち70歳以上（件）	731	646	710	659	693
割合（%）	21.3	21.5	21.5	22.3	22.8

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。
- 警察等と連携した単身高齢者宅等への戸別訪問で、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」の構築を促進し、見守り活動の充実を図る。

4 高齢者の居住安定確保

（1）高齢者の住まいの供給促進

【現状と課題】

- 当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の要介護者の在宅生活支援につながる対応が必要である。
- 長期入院中の高齢の障がい者が地域移行する場合等、配慮が必要な高齢者に対して、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。
- 高齢者の住まいの確保にあたっては、身体機能や所得等の高齢者の状況に配慮した適切な対応が必要となる。所得により自らの生活に適した住宅を選択できない高齢者世帯に対し、低廉な家賃で適切な介護サービスを受けることができる公的な住宅の整備が必要である。
- 高齢者及びその同居者が安心して入退去ができるとともに、賃貸借に係る手続き等において、退去後のトラブルを未然に防止できる契約形態を備えた賃貸住宅の供給が必要である。

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
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	公営借家	公社等借家	民営借家	給与住宅	不明
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%	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%	0.3%
65歳以上の高齢者がいる世帯	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、三世帯同居・近居の推進を図る。
- 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、住宅確保要配慮者居住支援法人との連携により、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。
- 公営住宅の供給については、地域の実情に応じて高齢者福祉施設との合築または

併設について検討を行うとともに、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推進していく。また、全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。

- 必要なサービスの付いた高齢者向けの賃貸住宅に、終身にわたり安心して住み続けることができるよう、終身建物賃貸借制度の普及を図る。
- 高齢者の生活に適した住宅又は賃貸住宅に居住できるよう、住まいの提供等に関する制度の普及、啓発及び支援を実施するとともに、居住支援法人や地域包括支援センターへの積極的な情報提供を行う。
- これらの取組と住宅施策を総合的に進めるため、「島根県住生活基本計画」及び「島根県賃貸住宅供給促進計画」との連携を図る。

（2）サービス付き高齢者向け住宅の整備

【現状と課題】

- サービス付き高齢者向け住宅の供給にあたっては、入居者の利便性が確保され、必要な保険医療サービスまたは福祉サービスが提供されるよう、地域特性を踏まえた整備内容とする必要がある。

【方策】

- 高齢者住まい法第5条第1項の規定に基づくサービス付き高齢者向け住宅の登録において、同法第7条各号に規定される登録基準に加えて、県独自の整備基準である「島根県サービス付き高齢者向け住宅整備基準」を定める。

図表6-9 サービス付き高齢者向け住宅の県整備基準の概要

定める事項	定める内容
健全な地域社会の形成	・ 周辺地域を含めた健全な地域社会形成への配慮
良好な居住環境の確保	・ 安全、衛生、美観等への配慮 ・ 入居者の利便性への配慮
敷地の位置	・ 災害、公害への配慮 ・ 日常生活の利便性への配慮
敷地の安全	・ 軟弱な地盤等に対する措置及び排水性への配慮
住棟の基準	・ 日照、通風、プライバシー、災害、騒音等への配慮
住宅の規模	・ 建物面積の算定
住宅の仕上、建具及び設備	・ 安全性、入居者の使いやすさへの配慮
住宅の屋外部分	・ 安全性、利便性への配慮
共用の居間、食堂、台所の規模及び設備	・ 安全性、利便性への配慮 ・ 配置、規模、設置数
浴室の規模及び設備	・ 安全性への配慮 ・ 設置数
その他	・ 入居者の生活に関して必要な事項

5 指標の設定

- 本章に記載した方策に係る取組の進捗を管理し、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（86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	4市町村 (R4年度)	10市町村 (R8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 (R4年度)	10市町村 (R8年度)	介護予防・日常生活支援総合事業により移動支援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「地域課題把握のための地域ケア会議」に参画している市町村数	7市町村 (R4年度)	19市町村 (R8年度)	県の行う地域ケア会議実施状況調査による