

第 1 章

計画の策定にあたって

1 計画策定の背景

- 人口減少、少子高齢化、コミュニティのつながりの希薄化、過疎高齢集落の増加、担い手の減少など、暮らし続けるためのコミュニティ基盤の弱体化が進行しています。
- 社会構造の変化や暮らし方の多様化による単身世帯の増加、無縁化による、あらゆる世代における社会的孤立（生きづらさを抱えた人）の増加、子ども、若者、高齢者、障がい者世帯、ひとり親世帯等に広がる貧困、制度の狭間の問題等、生活困窮・社会的孤立への対策が求められています。
- 高齢世帯、単身世帯の増加に伴い、暮らしの困りごとが多様化しています。また自治会未加入世帯の増加などコミュニティに属さない人の生活課題、福祉課題が発見しにくくなっています。
- 団塊の世代が75歳以上（後期高齢者）となる、いわゆる「2025年問題」を背景とした要介護高齢者、認知症の増加にともなう、在宅医療・介護サービスの体制整備（地域包括ケアシステム）が課題であり、住み慣れた地域で最期まで暮らし続けることを支える仕組みづくりを官民協働で進めることが急務です。
- 頻発する風水害や大規模な地震災害などへの住民、ボランティアによる助け合い、支え合い活動の促進と災害時要援護者の命と暮らしを守る対策をさらに進めていく必要があります。

(1)急速に進む人口減少、少子高齢化、過疎化による集落機能の低下

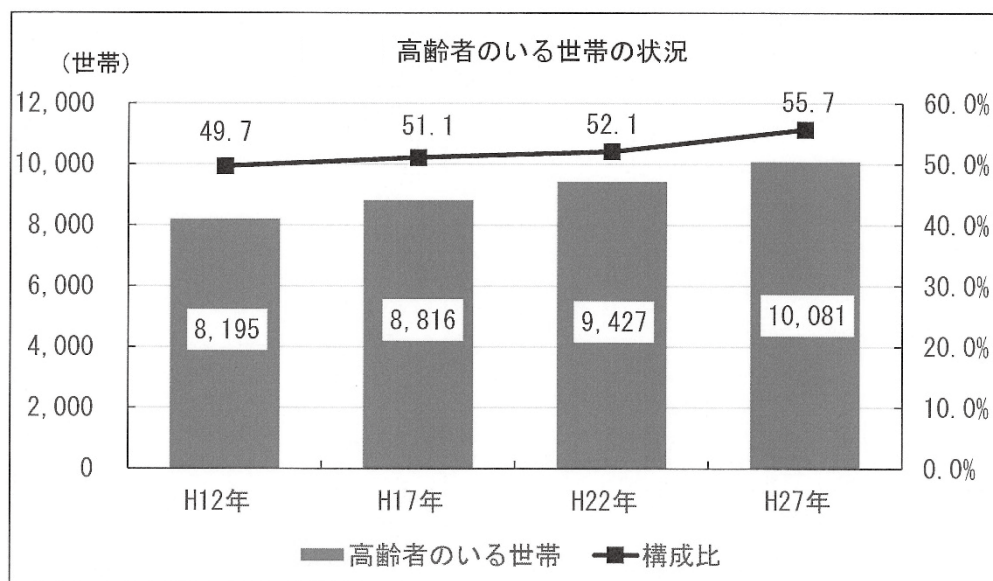
- 高島市の人口、世帯数は、合併した年の2005年4月1日時点で55,021人、18,580世帯、1世帯当たりの人員が2.96人でしたが、2018年の時点で47,930人、19,552世帯、1世帯当たりの人員が2.45人となり、人口は5万人を下回り、世帯人員も減少が進んでいます＜表1＞。

＜表1＞高島市の人口および世帯数の推移

年		人 口（人）				世帯数	一世帯あたり人口
		総数	男	女	増減		
2010	H22	51,819	25,175	26,644		19,214	2.70
2011	H23	51,996	25,347	26,649	177	19,578	2.66
2012	H24	51,450	25,064	26,386	△546	19,619	2.62
2013	H25	50,904	24,833	26,071	△546	19,699	2.58
2014	H26	50,400	24,636	25,764	△504	19,755	2.55
2015	H27	49,865	24,333	25,532	△535	19,741	2.53
2016	H28	49,328	24,104	25,224	△537	19,671	2.51
2017	H29	48,637	23,759	24,878	△691	19,648	2.48
2018	H30	47,930	23,459	24,471	△707	19,552	2.45

滋賀県政策調整部統計課

＜図 1＞ 高齢者のいる世帯の状況



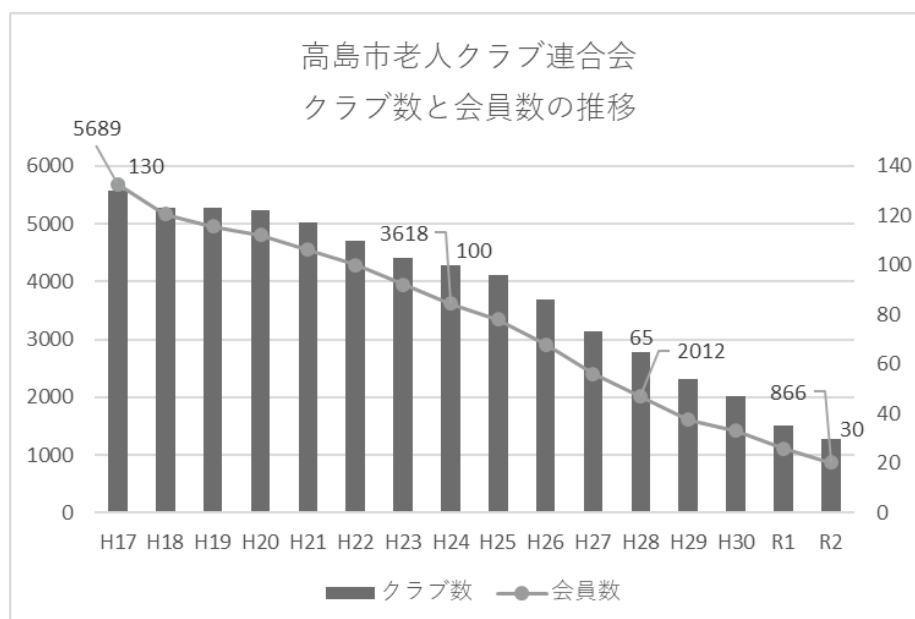
出典：国勢調査

＜表 2＞ 高齢者のいる世帯の状況

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
(A) 総世帯	13,623	15,175	16,478	17,258	18,132	18,087
(B) 65歳以上のいる世帯	6,210	7,205	8,195	8,816	9,427	10,081
(C) 比率 (%) B÷A	45.6	47.5	49.7	51.1	52.0	55.7
(D) 高齢者単身世帯	591	781	1,046	1,328	1,694	2,156
(E) 高齢者夫婦世帯	870	1,199	1,726	2,203	2,554	2,863
(F) 比率 (%) (D+E) ÷ B	23.5	27.4	33.8	40.0	45.0	49.7

出典：国勢調査

＜図 2＞ 高島市内の単位老人クラブの数と会員数



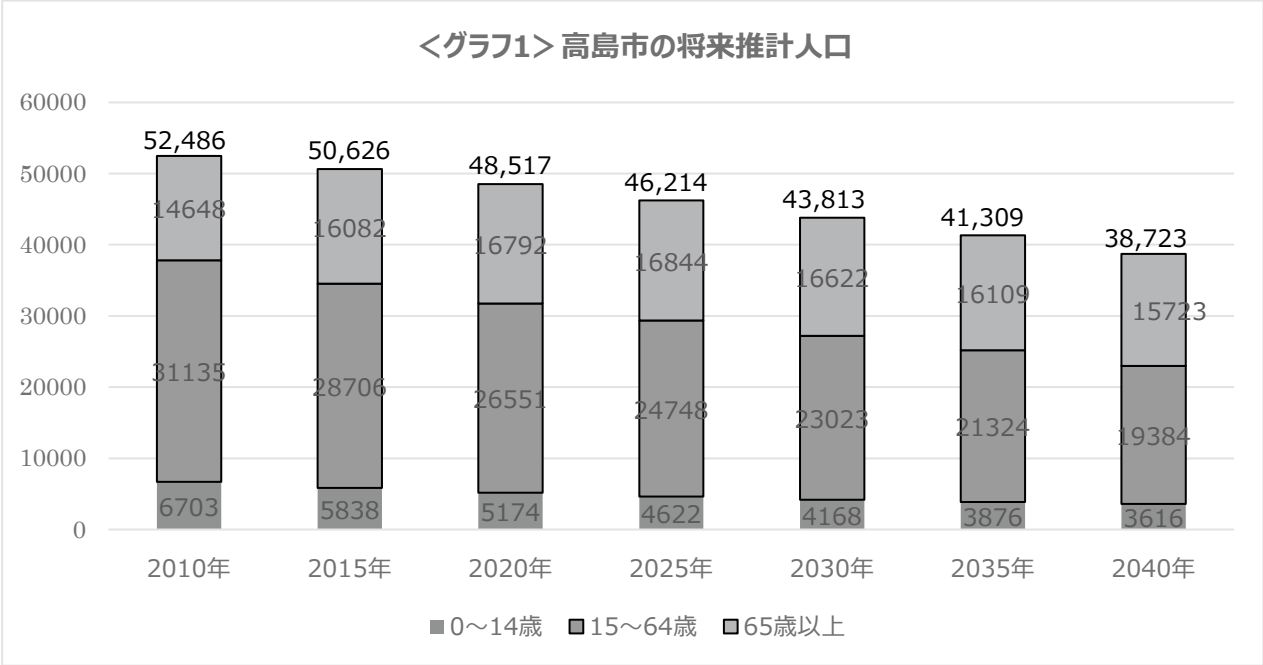
(出典：高島市老人クラブ連合会)

図 2 は、高島市老人クラブ連合会に加入している単位老人クラブの数と会員数の推移です。合併時の平成 17 年は 130 クラブ、5,689 名の会員数でしたが、令和 2 年には 30 クラブ、会員数 866 名まで減少しています。中学校圏域によっては、すべてのクラブの加入が無くなったところもあります。

婦人会や子ども会、青年団等の旧来のつながりも薄れていく傾向があります。

（２）国の将来推計から見た高島市の将来

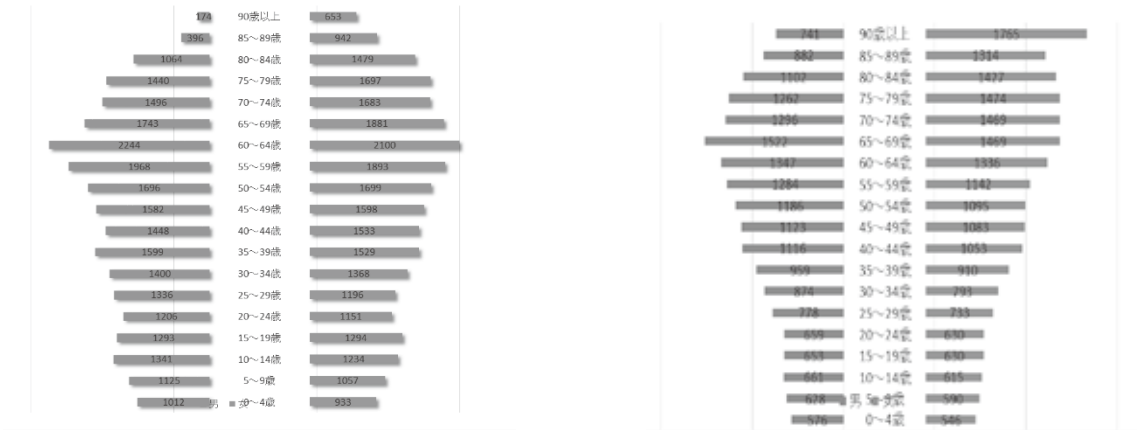
国の推計では高島市は今後も人口減少、少子高齢化が進行することが予測されています。14 歳未満の年少人口と 15 歳から 64 歳までの経済活動の中心である生産年齢人口は年々減少し、65 歳以上の高齢者は 2025 年までは増え続けますが、以降は減少していきます（グラフ 1）。高齢化の進行と、それを支える働き手の減少が社会保障面で今後大きな課題となってきます。（グラフ 2・図 1）



<グラフ 2> 高島市の人口ピラミッドの変化（2010 年～2040 年）

2010 年（左/男性 右/女性）

2040 年（左/男性 右/女性）

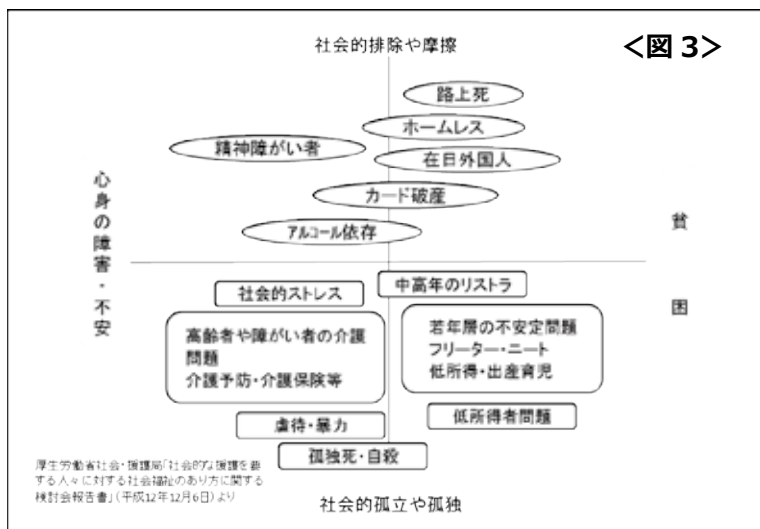


(3) 生活困窮者の増加と社会的孤立の広がり

少子高齢化の進行、家族形態や地域社会の変化、非正規雇用の増加による世帯平均収入の減少などを背景に、社会的孤立の広がりや貧困が大きな問題になっています。

また、新型コロナウイルス感染症の影響により、生活に困窮する世帯は、さらに広がりを見せています。

これら生活困窮や社会的孤立の問題は、図3のように2000（平成12）年の国の検討会でも議論がされてきたように、要因となる福祉課題が多様化・複雑化しており、あらゆる世代に孤立や貧困が広がっています。



＜表3＞ 高島市における生活困窮・社会的孤立の把握のための参考データ

関連項目	該当数	単位	情報元	期間・時点
住民税非課税世帯数	5,492	世帯	市税務課	平成30年度
生活保護相談件数	188	件	市社会福祉課	平成30年度
生活保護受給世帯数	302	世帯	市社会福祉課	平成30年度
自立相談支援機関相談件数	103	件	市社会福祉協議会	平成30年度
消費生活・多重滞納相談者数	316	件	市市民課	平成30年度
住民税・国税現年度滞納件数	1,134	件	市税務課	平成30年度
介護保険料滞納者数	220	人	市長寿介護課	平成30年度（令和元年5月末）
上下水道料金滞納世帯・水栓数	830	件	市上下水道課	平成30年度（令和元年5月末）
後期高齢者医療保険料滞納者数	46	人	市保険年金課	平成30年度（令和元年5月末）
児童扶養手当受給者数	324	人	市子ども家庭相談課	平成30年度
小口資金貸付事業利用者数	36	件	市社会福祉協議会	平成30年度
単独世帯数	4,186	世帯	国勢調査	平成27年
65歳以上高齢者単身世帯数	2,158	世帯	国勢調査	平成27年
高齢者虐待認定人数	93	人	市地域包括支援課	平成30年度（平成31年3月末）
障がい者虐待認定人数	47	人	市障がい福祉課	平成31年3月末
児童虐待認定人数	215	人	市子ども家庭相談課	平成31年3月末
小学校不登校児童率（年間）	0.48	%	市教育委員会事務局	平成30年度
中学校不登校児童率（年間）	3.60	%	学校教育課	

第3次高島市地域福祉計画中間見直しデータから引用

(4) 住民福祉こんだん会及びアンケートによる住民の声

住民福祉こんだん会は、年度が始まった５月下旬に、区長・自治会長、福祉推進委員長、民生委員児童委員（この３名を福祉３役と呼んでいます）を対象に、市内中学校圏域ごとに２回の全１２回開催しています。令和２年度は新型コロナウイルス感染拡大予防のため中止となった住民福祉こんだん会のかわりにアンケートを実施し、コロナ禍における地域福祉活動・見守り活動に関するご意見・お悩み・検討していること等をお伺いしました。

1. 住民福祉こんだん会

- ①日 程：令和元(2019)年 5 月 20 日(月)～ 5 月 31 日(金)
- ②対 象 者：区長・自治会長、民生委員児童委員、福祉推進委員長、計 516 名
- ③協 力：当該地域の保健師（保健センター、地域包括支援センター）、市民協働課
- ④内 容：最初に少子高齢化、人口減少、家族構成の変化など、高島市の現状についてデータで示し、今後どのような事態が地域で起こってくるのかを共有し、地域づくりの必要性について考える時間をもちました。また、中学校圏域で推進している福祉活動について、住民福祉協議会より活動紹介していただき、その後、「わたしたちの地域の未来と、これからできること」について、グループワークを実施しました。グループワークでは、①私たちの地域の良いところ、②身近なところで困っていること、③こんな地域だったらいいな、④私たちにできること、の 4 つをテーマにディスカッションを行いました。
- ⑤こんだん会での意見

私たちの地域の良いところについては、自然が多い、伝統や地域を守る心を持っている、琵琶湖が近く鮮魚が食べられるなど、高島市の自然環境についての好評が多く、その一方、獣害や雪が多く除雪などが負担になるなどの声もありました。

身近なところで困っていることについては、過疎高齢化に伴い空き家が増え不用心、災害時に心配、車がないと買い物に行けない、など住まいの不安に対する意見もたくさんありました。

その中で私たちにできることとして、買い物支援の体制づくり、運転免許証返納後の支援体制づくり、高齢になっても地域の行事に積極的に参加し元気であること、ボランティア活動を自主的に行うなど、いつまでも住み続けられる地域を目指す、前向きな意見もいただきました。

2. アンケート

- ①日 程：令和2年（2020）年4月24日（金）～5月15日（金）
- ②対 象 者：区長・自治会長、民生委員児童委員、福祉推進委員長、計 506 名
- ③方 法：往復ハガキにて郵送
- ④内 容：149 名の返信がありました。「コロナ禍のなかで、各種会議や同窓会、お墓参りまで中止となってしまったが、人間社会では人と人とのつながりがどうしても必要であり活動の一部を訪問見守りに変えた」「福祉活動も思うようにできないが気になる地域の方については訪問し玄関で話を聞き安否を確認する」「高齢者が増え役員のなり手がなく、集落の普請が困難になった」など、コロナ禍に関係なく根本的な困りごとなどについても広くご意見をいただきました。

5201521	高島市新地町北四五一丁目 新地総合福祉センター 〒475-8514	区名: 自治会 地区: 東馬場 民生委員役職名: 委員	令和2年6月24日
	高島市社会福祉協議会 地域福祉課 行	平塚: 地域福祉の推進にご理解・ご協力をお願いし、誠にありがとうございます。 今年度は新型コロナウイルス感染症拡大防止のため、例年3月末日に開催していただいた「生活福祉相談だんらん会」を中止いたします。何卒ご了承をたくお願いいたします。 これまで貴様ご家族の見える関係や様々なやり取りを一通りご報告いたします。地域生活の状況は、現在大変厳しい状況にあります。しかしながら、まずは自然とご家族の間に一息を留めたい。そして、暮らしはさながらの生活を過ごしたい。と、みな思っています。避難生活に順応して手取りに十分ご支援くださるよう、お返事を申し上げます。 一方、外務には、今年度の地域福祉活動の計画・活動の進め方、このよう状況下でも人と人とのつながりや活動の継続のために手取りに十分ご支援をお願いいたします。避難生活に順応して手取りに十分ご支援くださるよう、お返事を申し上げます。また、外務の活動にて、福島の地域福祉活動の推進に貢献するご意見、お悩みや情報についてのご意見やお問い合わせもお待ちしております。避難と一緒にご生活の難しさを一緒に考えていきたいと思います。どうぞよろしくお願い申し上げます。 高島市社会福祉協議会 会長 西川道	※新型コロナウイルス感染症が発生される中、地域福祉活動・見守り活動に賛同にご意見、お悩み、相談、計らいをお願いいたします。ご自由にお書きください。

2 計画の目的（住民福祉活動計画、地域福祉推進計画）

「住民福祉活動計画」と「地域福祉推進計画」は、私たちの暮らす高島市が、高齢になっても障がいがあっても、子どもから高齢者まで、誰もがいつまでも安心して暮らし続けることができるまちであるために、一人ひとり、また地域全体でどのような取り組みが必要かを民間（住民、当事者や社協、福祉事業所など）が中心となって計画し、住民参加、官民協働で取り組んでいくことを目的としています。

地域福祉の推進の法的な位置づけ

令和2年6月に改正され令和3年4月から施行される社会福祉法では、第4条第1項に地域福祉の推進について以下の条文が追加されました。

（地域福祉の推進）

第4条 地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現を目指して行われなければならない。

ここでは、地域福祉を推進する際の目指すべき社会像（理念）が新たに明記されています。本計画においてもこの条文にある地域共生社会の実現に向けて計画に基づく取り組みを推進します。

誰一人取り残さない「地域共生社会の実現」に向けて

SDGs（エスディージーズ：持続可能な開発目標）は、2015年9月の国連サミットで採択された2030年までに達成すべき国際目標です。「誰一人取り残さない」を基本理念とし、持続可能で多様性と包摂性のある社会を実現するために17の目標が掲げられています。

孤立や排除をなくし、誰もが自分らしく社会と関わりながら暮らし続けていくことができる「福祉のまちづくり」と、SDGsが目指すものは合致します。誰一人取り残さない地域共生社会の実現は、地域住民や社会福祉活動などを行う主体同士がパートナーシップをもつことで達成すると考えます。



（１）住民福祉活動計画

住民の皆さんが、お住まいの地域（中学校圏域の範囲）で、身近な生活課題、福祉課題を話し合い、住民自身が望む理想的な福祉のまちづくりを実現するために、できることから取り組みを進めるための活動計画です。6 地域の計画づくりは、各地域に設置されている住民福祉協議会（※注）が中心となり、住民に呼びかけて策定しています。

（※注）住民福祉協議会とは

住民福祉協議会は、第一次地域福祉推進計画（2010～2014）において6地域ごとの住民主体のまちづくりを推進するために設置されました。「自分たちのまちを良くしたい」と集まった様々な住民がメンバーとなり、地域の実情に合わせた独自の取り組みを展開しています。各住民福祉協議会は、以下の名称（愛称）で活動を行っています。

地域	名称（愛称）
マキノ	マキノぬくもり福祉ネットワーク
今津	今津ふくしの会
朽木	朽木住民福祉協議会
安曇川	安曇川住民福祉ネットワーク
高島	高島住民福祉ネットワーク
新旭	新旭住民福祉協議会

6 地域ごとの計画策定の長所

住民福祉活動計画は、市でひとつの計画とするのではなく、住民にとってより身近な地域で策定されることにより、①地域の生活課題・福祉課題の把握がしやすい、②課題に対して関心を共有しやすい、③住民による地域福祉活動が具体的に展開しやすい、④地域特性を生かした取り組みができるなどの長所があります。

（２）地域福祉推進計画

行政の「高島市地域福祉計画」と連携しながら、各地域の「住民福祉活動計画」の取り組みを支援し、また高島市全体の地域福祉推進のあり方を民間側から提言し、地域福祉を推進する中核的な機関である社会福祉協議会の基盤強化の方策を提示するために策定しています。

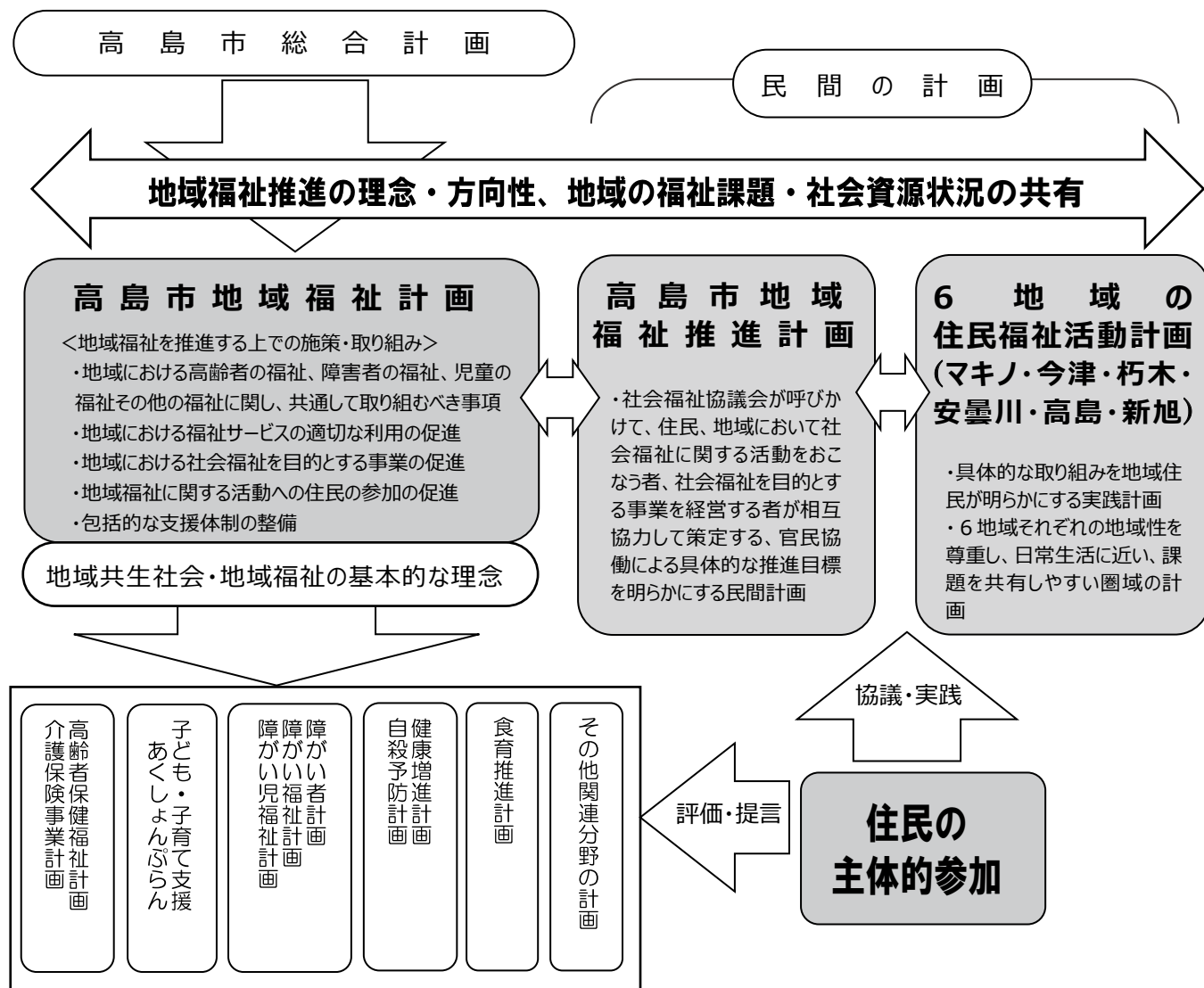
「地域福祉計画」と「地域福祉推進計画」の関係は、地域福祉推進の理念・方向性、地域福祉課題を共有し、連携しつつもそれぞれが独立した計画です。特に「地域福祉推進計画」は、民間独自の先駆的・開発的な役割を発揮し、行政施策・制度では対応が難しい、また住民福祉活動だけでは困難な地域福祉課題への包括的な対応を提示することが求められます。

3 計画の位置づけと計画の期間

「住民福祉活動計画」と「地域福祉推進計画」は、市の「地域福祉計画」と連携しつつ、民間（住民、当事者や社協、福祉事業所など）の立場から具体的に地域福祉の推進を計画的に進めるための住民参加による行動計画です。

高島市地域福祉計画には、住民福祉協議会と社会福祉協議会の代表が策定委員として参加しており、高島市地域福祉推進計画、住民福祉活動計画の策定には行政から策定委員としての参加があります。さらに計画に基づく取り組みを官民協働で進めていきます。

高島市地域福祉推進計画、住民福祉活動計画と行政計画との関係（概念図）



6地域の「第三次住民福祉活動計画」の期間は、2020（令和2）年4月から2025（令和7）年3月の5か年です。「第三次地域福祉推進計画」は、2021（令和3）年4月から2026（令和8）年3月の5か年とします。行政計画である第四次地域福祉計画は、2022（令和4）年4月から2027（令和9）年3月の5か年で策定される予定です。

1年先行して策定された民間の計画である「住民福祉活動計画」で推進される地域ごとのビジョンを踏まえて、地域福祉推進計画で市域全体としての取り組みを検討してきました。

2021年度に策定される地域福祉計画において、本計画で描いているビジョンを推進する方策を提言していきます。

年度	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
第三次住民福祉活動計画 （中学校圏域6地域）			中間見直し				
第三次地域福祉推進計画				中間見直し			
第四次地域福祉計画					中間見直し		

4 計画の進行管理

(1) 住民福祉活動計画

住民福祉活動計画は、同計画の策定委員会である住民福祉協議会を中心に、定期的な協議の場を持って計画の進捗状況や取り組みによる効果に関する評価、今後の進め方について継続して協議をしていきます。

3年目にあたる2022年度を中間見直しの年度とし、過去2年間の取り組みを振り返り、残りの2年間において重点的に取り組む課題等を整理します。

(2) 地域福祉推進計画

本計画の進行管理は、計画策定委員会の母体となっている、住民、関係機関・団体、行政等による評価・推進組織「福祉のまちづくり推進委員会」において評価します。福祉のまちづくり推進委員会は、年2回開催し、計画の進行状況の点検と評価、遂行に向けた助言、新たな地域福祉課題への対応に関する提言などを行います。

社協の評議員会での承認を受けて理事会のもとで進行していきます。

評価は、年次報告書および社協の広報紙により公表します。

以下のとおり、関連する他の会議体と連動しながら、計画を推進していきます。

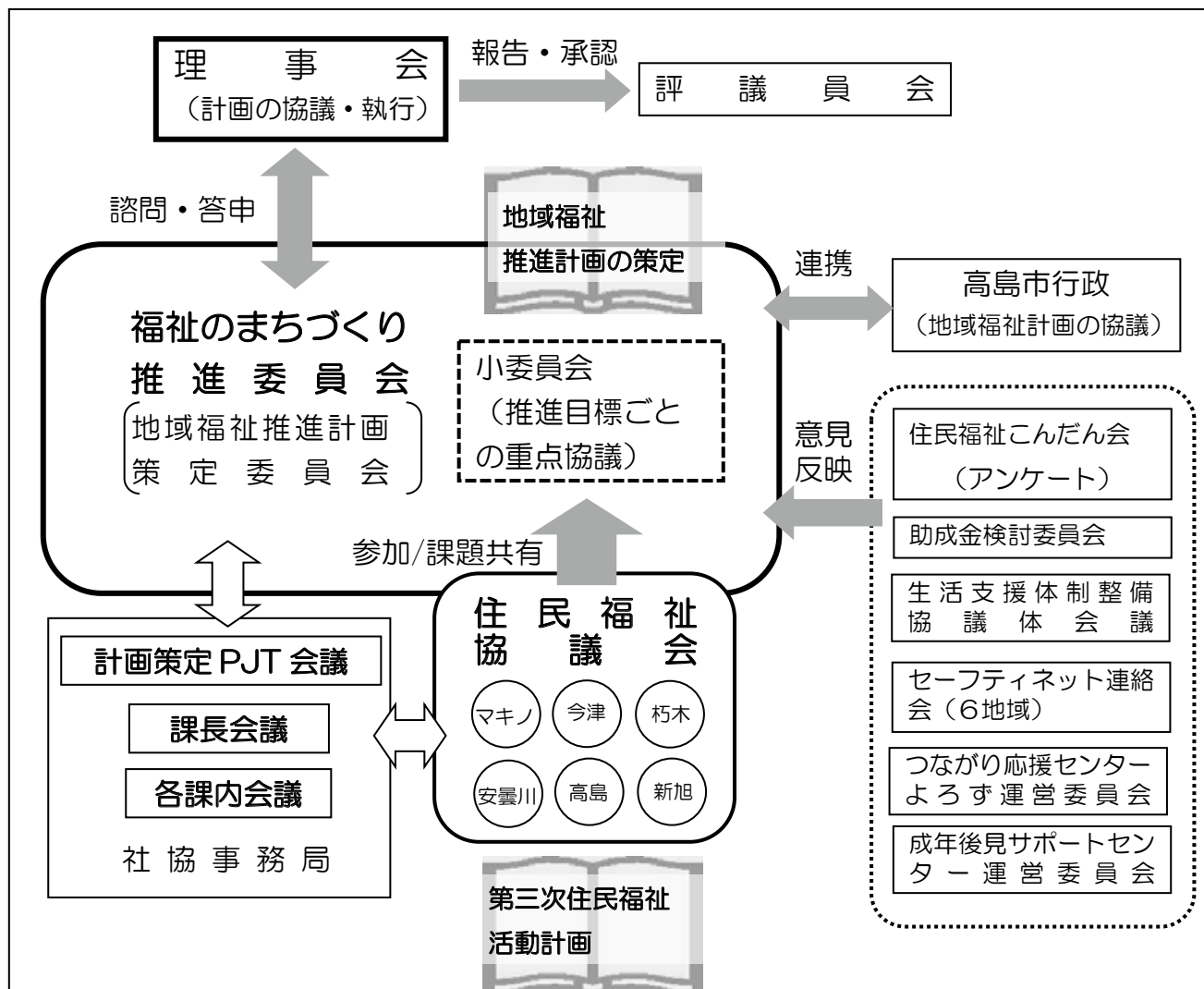
		頻度	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
計画全体	◎福祉のまちづくり推進委員会	年2回					●						●	
推進目標1	住民福祉こんだん会	年1回		●										
	○見守りネットワーク活動推進会議	年2回				●						●		
	つどい見守り情報交換会(仮)	年1回							●					
推進目標2	○地域拠点づくり推進会議(仮) 【のちに連絡会へ移行】	年2回			●						●			
推進目標3	セーフティネット連絡会	年2回				●						●		
	福祉学習プログラム研究会(仮)							●						
推進目標4	つながり応援センターよろず運営委員会	年2回												
	成年後見サポートセンター運営委員会	年2回												
推進目標5	高島市福祉施設協議会(総会)			●										
	高島市介護サービス事業者協議会(総会)			●										

◎地域福祉推進計画の進行管理

○福祉のまちづくり推進委員会の専門部会

5 計画策定の体制

第三次高島市地域福祉推進計画の策定体制



(1) 第三次住民福祉活動計画（2020-2024）

住民福祉協議会が中心となって様々な立場の方が集まり、2019年度の1年間をかけて策定会議をおこないました。

(内容は第2章参照)

地 域	策定委員数	会議開催回数
マキノ	36 名	9 回
今 津	29 名	13 回
朽 木	23 名	14 回
安曇川	20 名	7 回
高 島	24 名	12 回
新 旭	26 名	8 回
合 計	158 名が参加	



（２）第三次地域福祉推進計画

【高島市地域福祉推進計画策定委員会】

◆高島市福祉のまちづくり推進委員会

高島市地域福祉推進計画の推進評価をおこなう委員会を第三次地域福祉推進計画の策定委員会と位置付け、課題の検討、審議を計５回おこないました。

日程：2019年9月、11月、2020年7月、12月、2021年3月



【計画策定小委員会】

◆小委員会

地域福祉推進計画策定委員会に、推進するテーマごとに小委員会を４つ設置しました。各小委員会を２回、合計８回開催し、第三次計画の重点目標を協議し、柱立てをおこないました。

日程：2020年11月～2021年1月



【様々な話し合いの場】

◆住民福祉こんだん会

2019年度の住民福祉こんだん会（区長・自治会長、民生委員児童委員、福祉推進委員長等 500名が参加 12か所で開催）において「現在気になること」をお聞きして、地域の生活課題やどのような取り組みが必要かを話し合いました。2020年度はコロナ禍のためこんだん会は中止となりましたが、アンケートを実施して意見をお聞きしました。

（詳細は6ページ参照）

日程：2019年5月～6月（こんだん会） 2020年5月（アンケート）

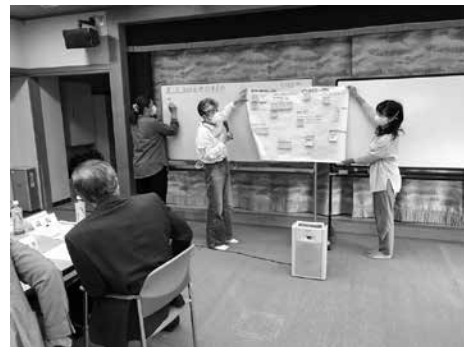


◆助成金検討委員会

助成事業の見直しを目的に計４回協議の場を持ち、新しい助成事業企画案の答申を受けました。

答申の中では、新しい５つの助成事業と、助成事業を通じた地域福祉の推進についての提案がありました。

日程：2020年10月～12月



◆生活支援体制整備協議体会議

高島市は、生活支援・介護予防サービスの体制を整えるため、様々なサービス提供事業者の「定期的な情報の共有と連携強化の場」として生活支援体制整備協議体会議を設置し、連携、協働、資源開発等を推進しています。

市全体をエリアとした第1層協議体会議は、6地域のニーズや課題を共有する場として年2～4回、実施しました。

また、中学校区単位で設置された第2層協議体では、住民福祉協議会が中心となり地域の関係団体や専門職に呼び掛け、生活支援ニーズの共有や、必要な活動を協働して作り出す場として年2回、話し合いを持ちました。



◆セーフティネット連絡会（6地域）

第二次高島市地域福祉推進計画に初めて書かれた「住民と専門職の話し合いの場」です。

年間通し、6地域ごとに、年間2回の連絡会を開催し、地域の実情やニーズに合ったテーマで意見交換を行っています。回数を重ねることで、参加者同士の顔の見える関係も徐々に出来上がり、専門職と協働し新たな取り組みが生み出されたこともありました。



◆つながり応援センターよろず運営委員会

生活困窮者の相談支援の現状を共有し、市内の困窮者や孤立の状況について明らかにするとともに、必要な取り組みや連携のあり方、仕組みについて検討を行いました。

また、複合多問題に対応する総合相談支援の体制づくりについて協議を行いました。

日程：2019年9月、2020年3月、7月、2021年3月



◆高島市成年後見サポートセンター運営委員会

成年後見制度を通じた市内の権利擁護支援の状況共有や、「国の成年後見制度利用促進法」に基づき、市町に設置が求められている地域連携ネットワークや中核機関のあり方などについて協議し、高島市らしい権利擁護の仕組みについて検討しました。

日程：2019年7月、2020年9月、2021年3月

