

安心生活創造事業の検証結果について

横浜市一人暮らし世帯等安心生活支援モデル事業

横浜市役所

健康福祉局福祉保健課
旭区福祉保健センター
栄区福祉保健センター



平成24年3月

横浜市一人暮らし世帯等安心生活支援モデル事業の概要 (厚生労働省「安心生活創造事業」)

＜目的＞日常的に家庭の支援が得られない一人暮らし高齢者等が地域で安心して暮らせるために、市内2地区でモデル事業を実施し、安定的・継続的な見守り体制づくりを進める。

＜特徴＞地元の自治会等が発起人となったNPO法人に事業を委託。年間約600万円の委託費で、常勤の社会福祉士1人と、見守り活動を行う支援員数名が従事。

地区名	人口	特徴	委託先NPO法人
横浜市旭区 旭北地区 (あさひきた)	約23,000人	一戸建住宅中心	たちばな福社会
横浜市栄区 公田町団地地区 (くでんちょう)	約 2,000人	集合住宅(UR)	お互いさまねっと 公田町団地

横浜市一人暮らし世帯等安心生活支援モデル事業の概要

<p>人員</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の自治会等に由来するNPOに事業を委託 ・NPOのチーフ相談員として常勤の社会福祉士1名、非常勤の見守りの訪問員等を数名雇用 ・NPOと区役所及び地域包括支援センター等の保健師及び社会福祉職が連携し、対象者を支援
<p>内容</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・NPOが取り得る手段によって、エリア内の世帯を訪問し、見守りを必要としている人々とそのニーズを把握した上で、継続的な見守りを実施 ・NPOと区役所及び地域包括支援センター等が協力した見守り体制を構築 ・上記の活動を阻害しない範囲で、NPOの自主財源を確保<small>(栄区公田町団地のみ)</small>
<p>期間</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・NPOへの事業委託は平成22年1月頃～平成24年3月の約2年3か月 ・その前段で、この事業ができるような自治会等由来のNPOの発足を区役所でバックアップした経過あり
<p>事業費</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・各NPOへの委託料は年間約600万円。常勤社会福祉士の人件費がメイン他に、NPOの拠点(サロン含む)の賃借料、訪問員等の報償費等 ・全額国庫補助を活用。
<p>場所</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・NPOが確保した事務所を拠点として、対象者宅へ訪問 ・栄区公田町団地は、対象者に拠点内のサロンへ出向いてもらい、その場で見守りができるような機会を設定(物販、喫茶軽食の提供、困りごと相談、イベント等)

～横浜市一人暮らし世帯等安心生活支援モデル事業～
NPO法人 お互いさまねっと公田町団地 の活動より



＜あおぞら市＞
 買物支援だけではなく
 その場で声かけ見守りも



＜子育て支援＞
 さまざまな世代の住民に受け入れられるNPOへ



＜脳トレ麻雀＞



＜訪問以外の場でも見守り＞



＜カンファレンス＞
 見守り活動の情報共有



＜UR公田町団地＞
 1～5階建 33棟
 管理戸数1,160戸

事業の検証方法

～横浜市一人暮らし世帯等安心生活支援モデル事業～

検証の視点 (厚生労働省による事業三原則)
<p>原則1 対象者の把握</p> <p>1-1 基盤支援(「見守り」及び「買い物支援」)を必要とする方々の存在を把握できたか</p> <p>1-2 基盤支援を必要とする方々のニーズ(普段の生活においてどのようなことに困っており、どのようなことを必要としているのか)を把握できたか</p>
<p>原則2 支援体制</p> <p>基盤支援を必要とする方々がもれなくカバーされる地域の支援体制をつくれたか</p>
<p>原則3 地域による財源確保</p> <p>NPOの活動を支えられる安定的な自主財源の確保に取り組めたか</p>



検証の基本枠組み (横浜市による設定)
<p>A ヒト軸</p> <p>誰が行ったのか</p> <p>どのような団体が関わったのか</p> <p>どのような役割分担だったのか</p>
<p>B 労力と時間軸</p> <p>いつから行ったのか</p> <p>どれだけかかったのか</p>
<p>C カネ軸</p> <p>いくらかかったのか</p> <p>いくら、どこから得たのか</p>
<p>D 場所軸</p> <p>どこで行ったのか</p>

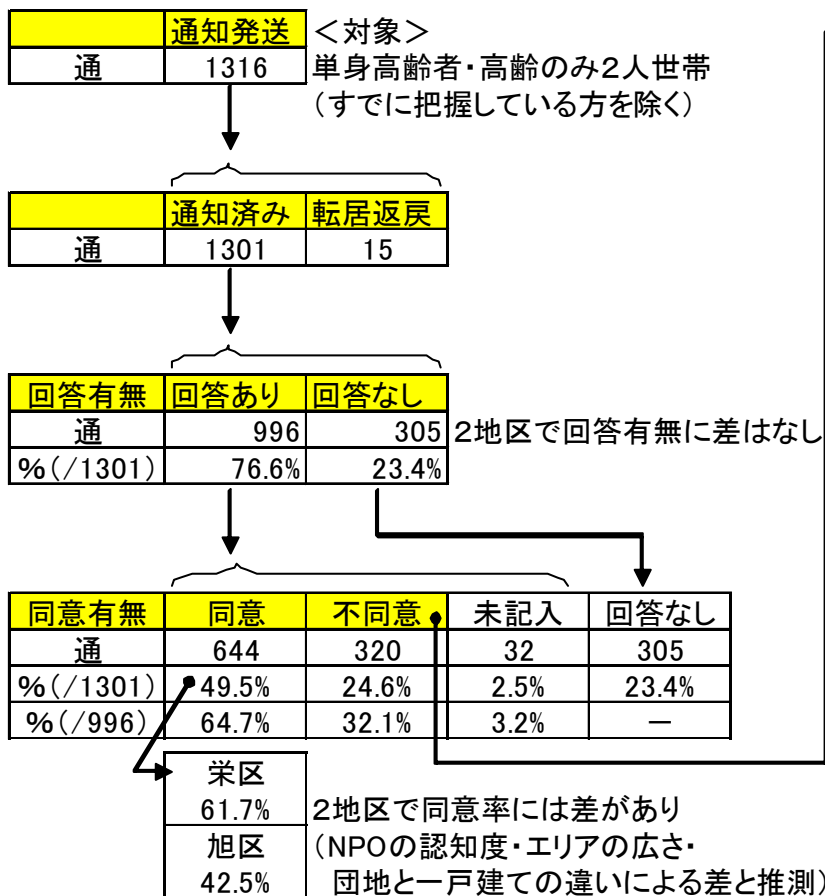
原則1 対象者の把握

1-1 基盤支援(「見守り」及び「買い物支援」)を必要とする人々の存在を把握できたか

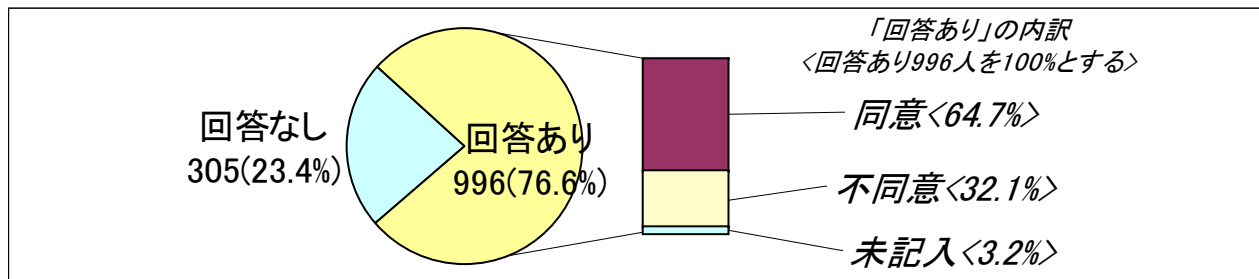
- ・基盤支援を必要とする可能性のある人々の存在を、より多くNPOが把握できるよう、区役所が単身高齢者や高齢のみ世帯に対して個別通知し、NPOへの個人情報の提供に関する同意を確認。NPOへの情報提供に同意した人は、栄区公田町で475人中293人(61.7%)、旭区旭北で826人中351人(42.5%)。
- ・NPOの訪問によるニーズ把握の結果、基盤支援対象者(継続的に見守りや買物支援を実施)になった人は、栄区公田町150人、旭区旭北25人(個別通知以外の把握ルートも含む)。

枠組み	事業実施結果	検証結果
A ヒト軸	<ul style="list-style-type: none"> ・NPOの社会福祉士と訪問員が家庭訪問等を実施。 ・個別通知以外にも、民生委員、UR、区役所、包括等で把握した見守りが必要な対象者をNPOにつなぐ。 	<ul style="list-style-type: none"> ●支援が必要な人々をNPOが自力のみで把握するには1軒1軒訪問するしかなく、機関連携が重要。 ●行政保有個人情報を活用し、NPOへ情報提供することは効果的。ただし、そこに住民票がない人や「見守りのため」との通知が適さない壮年層には無力。 ●NPOが地域住民に認知されていることも重要な要素。
B 労力と時間軸	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所による個別通知の事務作業には時間を要した。対象者名簿作成のための庁内調整、すでに区役所で個別対応している対象者のチェック、封入作業、対象者からの問合せ対応、同意書の確認とNPOへ提供する名簿作成など。 	
C カネ軸	<ul style="list-style-type: none"> ・個別通知の郵送代、返信用封筒の切手代 	
D 場所軸	<ul style="list-style-type: none"> ・栄区公田町団地は集合住宅なので、間取りが1Kの棟の全室を、アポイントなしに訪問することも実施。(旭区旭北は一戸建て中心でエリアも広く、NPOの認知度も高めにくく、アポイントなしの訪問は困難。) 	

個別通知<区役所→単身高齢者・高齢のみ世帯> NPOへの情報提供に関する同意確認の結果



不同意の理由		通	%(/320)	
不要	元気である	59	46.9%	
	近くに家族がいる	30		
	入院中・入所中	16		
	自分の力で生きたい、必要としない	14		
	就業中である	10		
	介護サービスや警備サービスを受けている	9		
	引越予定である	7		
	親戚や友人がいる	3		
	別宅と行き来中。定住する際に登録したい	1		
	よくわからない	1		
対象外	子どもや家族が同居中	104	104	32.5%
拒否	NPO活動に賛同できない	6	14	4.4%
	個人情報保護のため	3		
	わずらわしい、干渉されたくない	2		
	費用がかかる	1		
	近所がうるさい	1		
	以前にトラブルに巻き込まれた	1		
理由不明	52	52	16.3%	
合計	320	320	100.0%	



原則1 対象者の把握

1-2 基盤支援を必要とする方々のニーズ(普段の生活においてどのようなことに困っており、どのようなことを必要としているのか)を把握できたか

・NPOの社会福祉士と訪問員が訪問等により対象者から聞き取った主な困りごと(旭区旭北地区)

事業実施結果	→ 検証結果
<ul style="list-style-type: none">①通院にお金がかかる②買い物が大変③草刈り、木の剪定ができない④ゴミ出し⑤新聞や重いゴミを下までおろして捨てるのが大変⑥タンス、家具の移動ができない⑦入院・手術の際の保証人がいない⑧介護保険の申請、サービスの利用のしかたが分からない⑨障子・網戸の張り替えができない⑩一人なので何かあったらと思うと心配⑪お風呂を洗うのが大変⑫お金を下ろしに行くのが大変⑬送迎車にリフトがない、人手が足りない⑭役所へ行くのが大変⑮鍵を預かってくれる場所がほしい(万が一の時、鍵を開けて入ってほしい)	<ul style="list-style-type: none">●単身高齢者や高齢のみ世帯の困りごとは、4つの分類が可能。●毎日のことではないけれども生活を営む上で必要となる力仕事で困っている。(②③④⑤⑥⑨⑪)●いざという時のことや親族でなければ関わってもらいにくいことで不安を感じている。(⑦⑧⑮)●必要な場所へ出向くことを負担に感じている。(①⑫⑬⑭)●ひとり暮らしであることへの漠然とした不安を感じている(⑩)

原則2 支援体制

基盤支援を必要とする方々がもれなくカバーされる地域の支援体制をつくれたか

- ・住民基本台帳の情報を元に、区役所による個別通知を行い、これまで区役所や地域包括支援センターが把握していない人々についてもアプローチ(原則1-1の再掲)。
- ・NPO、地域包括支援センター、区役所、民生委員等とのネットワークを構築し、支援の必要な人々への対応をネットワークでカバー。

枠組み	事業実施結果	検証結果
<p><u>A ヒト軸</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地域包括支援センター以外に、その地域の住民のための見守り活動を行うNPOに社会福祉士と訪問員を配置。 ・NPO、地域包括支援センター、区役所、民生委員等が日常的に連携し、支援を必要とする人々への支援について協力。 ・日常的にカンファレンスすることが、NPOの職員の力量アップ(OJT)につながっている。 ・(栄区のみ)団地を管理するURも含めた情報共有の場(年2回程度)を創設。 ・(同)URの管理人とNPOが日常的に連携し、住民の困りごと相談に対応。 ・(同)新規入居者にはURからNPOに関する情報提供を実施。 	<ul style="list-style-type: none"> ●もれなくカバーされる体制を1つの仕組みで考えるのではなく、様々なアプローチを重層的に行い、それをネットワーク化する(目的と情報の共有・役割の分担と補完)ことが重要。一定のルール下で個人情報も共有する。 ●地域包括支援センターは要介護高齢者の相談支援で手一杯であり、定期的な見守り活動は不可能。NPOの存在により、きめ細やかな見守りと困りごとへの早期対応が可能となった。 ●個人情報を扱う個別性の高い見守り活動を実施していたため、他の活動団体(社協等)との連携協力はあまり広がらなかった。

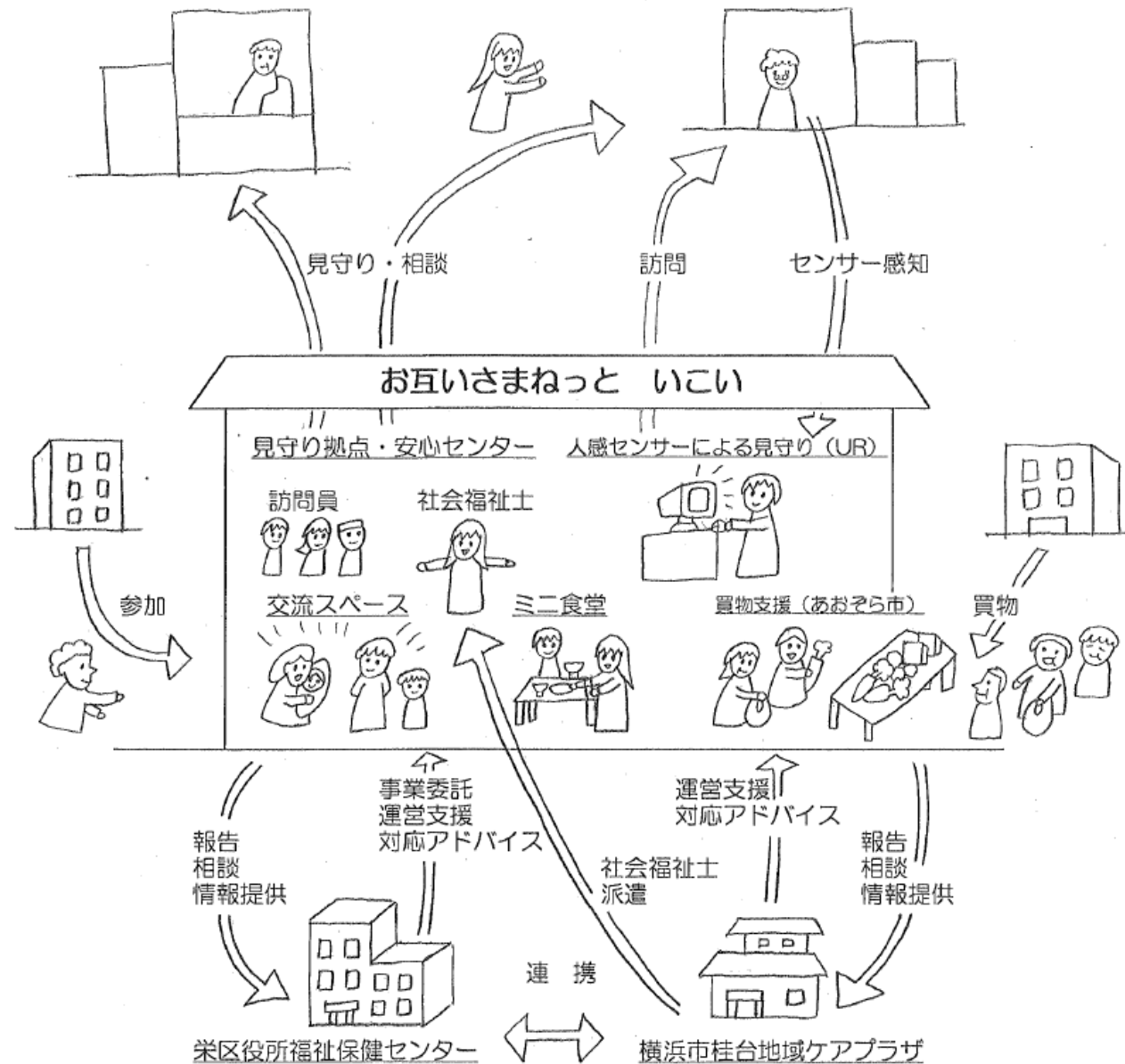
「NPO法人お互いさまねっと公田町団地」の活動と関係機関の支援体制

●NPOが地域に認知されるために

住民に「よく見える」場所で、全世代が利用可能なサービス(買物・交流・ミニ食堂)を展開→理解者・協力者の増加に。

●見守りでキャッチしたことが支援につながるために

地域包括支援センター機能をもつ地域ケアプラザ運営法人からの職員派遣
→包括とNPOの連携はスムーズ。



原則3 地域による財源確保

NPOの活動を支えられる安定的な自主財源の確保に取り組めたか

栄区公田町団地のみ

- ・ <買物支援・見守りの一環で> 拠点内で日常生活用品の販売(米、トイレトペーパー、洗剤、地方の名産品など、利用者の要望に応じて品目選定)、週1回の「あおぞら市」で弁当、惣菜、野菜などを販売(希望者は自宅まで運搬支援)、拠点内のミニ食堂で軽食(朝食・昼食)を提供
- ・ <自主財源確保策として> NPOの賛助会費、募金箱設置、拠点スペースの貸与、家事援助サービス、自動販売機の設置

枠組み	事業実施結果	→ 検証結果
<p><u>A</u> ヒト軸</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・「あおぞら市」の商品は、近所のスーパーの従業員かつNPOのスタッフが、スーパーの特売日に社員割の買取で仕入れている。 ・「あおぞら市」等で、NPOの活動が多くの住民に「見える」ようにすることで賛助会員を増やし、会費を得ている。 ・拠点の家主であるURの理解と協力がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ●見守り活動がより効果的になるという意図を持った自主財源確保策に取り組むことが重要(単に利潤追求をしているNPO団体と見られてしまうことはマイナス) ●NPOが収益をあげることに専念せざるを得なくなれば、本来の活動が後回しになりかねない。
<p><u>B</u> 労力と時間軸</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・NPOが最優先に取り組む活動は見守り。見守りから把握したニーズへの対応策ともなり得る取組によって、自主財源を確保することを重視。 ・限られた時間とマンパワーにより可能な範囲で、NPOの創意工夫による自主財源確保策に取り組んできた。 	
<p><u>C</u> カネ軸</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・「あおぞら市」の商品は、スーパーの了解の下で、一般客として購入するよりも安い価格で販売している(Aの再掲)。 	
<p><u>D</u> 場所軸</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・拠点(UR所有の店舗用スペース)を利用。家賃(年間約140万円)の捻出が自主財源確保の目標額でもある。 	

横浜市による「安心生活創造事業」検証結果まとめ

①＜対象者の把握＞

支援対象者をもれなく把握するには、行政が保有する個人情報への活用が効果的であるが、それを活用する団体の存在が、住民に認知され、期待されていることにより、その効果が更に増す。

ただし、居住実態と住民票が一致していない人もおり、行政が保有する個人情報も万能ではない上、「見守り＝高齢者」というイメージから、孤立死が少なくないともされる単身壮年男性等へのアプローチには不適。さまざまな地域性と支援対象者層を想定した重層的な把握方法が必要。

②＜支援体制＞

地域ぐるみで対象者を支援するには、関係機関同士がネットワークを構築し、一定のルール下で、情報共有と、役割の分担と補完ができることが重要。

団体の活動が継続されるためには、人材の確保と育成に対する支援も必要。

③＜地域による財源確保＞

地域住民の熱意によって支えられている団体が、自主財源確保を第一にすることなく、効果的な見守り活動を続けられるようにするには、一定の公費投入は避けられない状況。

見守り活動がより効果的になるという意図を持った財源確保策であることが、団体の存在が地域に理解され、受け入れられるために重要。