

安心生活創造事業成果報告書骨子（案）

1 はじめに

（1）我が国を取り巻く状況

① 少子高齢化

- 平成21年の出生数は107万35人で、前年の109万1156人より2万1121人減少した。合計特殊出生率は、昭和40年代はほぼ2.1台で推移、昭和50年に2.00を下回ってからは低下傾向が続き、平成18年に6年ぶりに上昇して1.32、19年1.34、20年、21年1.37となっている。（平成22年「人口動態統計」）
- 平成22年国勢調査によると65歳以上人口は平成17年から13.9%増加し、総人口に占める割合は20.2%から23.0%に上昇した。方や15歳未満人口は4.1%減、割合は13.8%から13.2%に低下している。
- これは（65歳以上人口の総人口に占める割合が23.0%に上昇したことは）ドイツ、イタリアの20.4%を引き離して、世界最高水準を維持することになる。（総務省平成22年「国勢調査」）

② 孤立化・単身化

- 一人暮らしの65歳以上人口は479万1千人で、65歳以上人口の16.4%である。
- 団塊世代の高齢化、高齢者等の生活ニーズの変化、多様化が見られる。
- 団塊世代の高齢化などにより、高齢者等の生活支援ニーズは今後さらに増加し、かつ、多様化する見込み。
- また、障害者数は、身体、知的、精神障害者を合計して323.3万人、そのうち在宅障害者数は290.0万人（89.7%）である。（平成23年度版「障害者白書」）

（2）こうした状況下での課題・問題点（地域福祉に求められる新しいニーズ）

① 見守り

- 孤立死は、千葉県松戸市常盤平団地の事例でも明らかになっているように、高齢者だけの問題ではない。中年層、実年層等にも広がっている。
- 市町村で民生委員等の協力で実施されている「65歳以上高齢者実態調査」等では把握されない状況も発生している。
- 一昨年の夏、住民基本台帳と実態が異なる、いわゆる「所在不明高齢者問題」が発生した。地域における高齢者等の実態把握に課題があることが、マスコミ

等各方面から指摘されたところ。

- 災害時要援護者の把握と支援方法の確立（確認）の必要性が東日本大震災で再確認された。
- これらの状況から、見守りが必要な方々が確実に見守られている仕組み、システムが求められていることが示され、「もれない把握」、「もれない体制づくり」の確立は喫緊の課題となった。

② 買い物支援

- 買い物が困難となる者が増加している。商店街等から距離が離れていたり、公共交通機関がないなど、何らかの支援がないと買い物に出かけることができない人が増加している。
- 従来なら地域内での助け合い、近隣住民同士の助け合いなどにより補えたものが希薄になり、例えば車に乗り合って買い物に出かけたり、買い物を代わりに行うなどの助け合いがなくなっている。
- 自然発生的な地域コミュニティが失われつつある場合、公的な仕組み、仕掛けでそれを補う必要が出てきている。
- このため、「宅配サービス」を創設・活用するとともに、見守り、安否確認機能を宅配サービスに付加することも重要。併せて民間サービスとの連携・活用も有効である。
- 一方、宅配サービスだけでは外出の機会を奪うことにつながり、本人の自立を阻害する可能性や認知症等を進行させてしまう可能性もある。
- 送迎サービス等による外出支援・買い物支援により生き甲斐づくりにつながることも必要である。
- このような取り組みについては、商店街や商工会等との連携が重要である。

③ 権利擁護

- 単身高齢者・障害者等の増加、身寄りのない高齢者の増加から、保証人の必要性の有無など、保証機能の検討、死後の財産管理・処分の問題が顕在化している。
- 高齢者や障害者等が判断能力の低下等により、財産管理の問題、介護サービス等を利用する場合の契約問題等、支援の必要性が明らかになってきている。

④ 個人情報

- 個人情報保護法関連制度の開始により、個人情報保護意識が過剰に高揚し、必要な情報が必要な機関、支援者等に伝わらず、支援を困難にしている例が生じている。
- 要援護者の把握、支援を必要とする人のもれない把握の障害にもなっている。手上げ方式、同意方式、関係機関共有方式の適切な運用が必要ではないか。
- 一方で、守秘義務のある公務員等と地域住民との連携の中での個人情報の取

扱は慎重にする必要がある。同様に守秘義務を持つ民生委員と住民間の関係も課題が多い。

⑤ 地域人材確保

- 地域や団体、関係者との連携、実際の仕組みとして動かすためには中核となる人材、コーディネートが出来うる専門職、責任者が必要。
- 過疎地域等における少子高齢化の進展により、担い手も高齢化しており、人材不足による支え合い機能の低下や集落の崩壊も危惧されている。
- 大学との連携・協力や若者の協力など、地域人材を有効に活用し、見守りや買い物支援等を充実することも期待される。

(3) 安心生活創造事業開始のねらい・経緯・目的

① ねらい

- 公的サービスの対象ではないが、早期発見、情報提供、不安解消等いわゆる見守りが必要な者を対象とした事業である。
- 単身高齢者等が見守りや買い物支援によって、自分の生活を組み立てることができるよう支援を行う。
- 地域福祉コーディネーターの配置により、制度の狭間にある者の個別支援と地域支援を包括的に行う。

② 概要（特徴）

- 全国から58市町村を選定し、実施。人口800人の村から300万人超の大都市まで、多様な地域特性を有する市町村で実施してきた。
- 各市町村がその地域の実情に併せた取組を自由に設計して実施する。
- 地域の福祉課題に自ら対応する。
- 地域主権の時代の流れに沿って、地域の独自性を活かして実施する。
- 地域にある社会資源の発掘、再確認する。
- 高齢者や障害者が地域で安心して一人暮らしができる社会を構築する。
- 悲惨な孤独死や虐待などを発生させない地域づくりを行う。
- この事業に取り組むことで、地域福祉に一般市民を巻き込む（参画させる）好機にする。

③ 公的サービスの限界・制度の谷間の問題

- 高齢者、障害者、低所得者など、各種公的サービスには、その対象者や対象サービスの内容、範囲を定めることが必要。各種サービスの基準に該当しない人も出てくる。

④ 善意の支え合いの限界

- 地域住民相互の見守り、生活支援は極めて重要である。

- しかし、善意の支え合いには継続性や安定性に課題もある。
- 民生委員や自治会長等が担うことが難しい課題（保証人になること等）も今後検討が必要。
- 善意の漏れにより発生する事故もありうる。
- サロン等交流場所に顔を出さない人の孤立死、地域と交流しない家庭での虐待、善意の支援者が倒れたときの代替などの検討が必要。

（４）推進検討会設置の経緯・目的

- 事業について様々な角度から検証・評価を行う。
- 事業取組の成果を全国的に普及する方法等の検討を行う。

2 安心生活創造事業の概要

（１）安心生活創造事業の三原則と考え方

- 安心生活創造事業は、既存の公的サービスの対象とならない状態の人であっても、一人暮らしなどで日常的な家族のサポートが得られない世帯等（以下「一人暮らし世帯等」という。）が地域で安心して暮らすことができるよう、「見守り」と「買い物支援」を生活維持の最低限の支援である「基盤支援」と位置付け、次の①から③までを三原則としたモデル事業として実施する。
 - 一人暮らし世帯等の多くは、自立した生活を営んでいるものの、何かあったときの不安があり、頼れる人がいないという人が少なくないため、「見守り」は一人暮らし世帯等の孤立の防止や課題の早期発見に不可欠な支援を行う。
 - また、生活上不可欠という点では、食事や日用品など生活に欠かせないものを調達する手段である「買い物」が支障なく充足されることは、「見守り」同様に重要である。
 - これらの「基盤支援」について、住民同士のつながりや民生委員活動など既存の仕組みでは対応できない部分を受け止めることのできる体制づくりを行う。
- ① 基盤支援を必要とする人々とそのニーズを把握する
- 安心生活創造事業は、既存のサービスの対象にはならない者・世帯も対象としていることから、事業の実施には、高齢者や障害者のみならず地域から孤立する可能性があり、定期的な基盤支援が必要な者・世帯をすべて把握することが必要である。
 - このため、支援が必要な者・世帯について記載したマップや台帳等の作成を通じ、行政や社会福祉協議会、民生委員児童委員等の関係機関が、住民の情報を共有する仕組みづくりが重要である。
 - その際、次のような事項に留意して実施することが重要。
 - ・ ニーズ把握を繰り返し行うためには、関係を積み上げ、顔の見える関係を

構築する。

- ・ ニーズは、支援を行う側ではなく、支援を必要とする者から見たニーズとなっているかを重視する。
- ・ 住民の出入りが多い都市部では、把握できない者・世帯を生まないようにすることが重要。一方で、小規模な地域であっても、住民全員の状況が分かっているという前提で始めるのではなく、基盤支援により、支援が必要な者が発見されていくという前提で取り組む。

② 基盤支援を必要とする人がもれなくカバーされる体制をつくる

- ①で把握した世帯・者に対してもれなく基盤支援サービスを提供する構築が必要である。
- その際、次のような事項に留意して実施することが重要である。
 - ・ 支援体制を構築するに当たっては、地域コミュニティを基盤とする。
 - ・ 住民や民生委員児童委員等による既存の資源を十分に把握し、それを活かした上で、不足しているものを補足するようにする。
 - ・ サービスの担い手の確保に関して、民生委員児童委員に過剰な期待をするのではなく、支援を受ける側も地域のメンバーとして参加し、できる限り資源として活用していく取り組みが重要である。

③ 安定的な地域の自主財源確保に取り組む

- このようなサービス体制を構築するためには、自治体の財政力に左右されることなく安定的な財源を確保するためには、公費のみに依存しない体制の構築が不可欠である。
- このため、これまで主な財源であった「公費」「保険料」「利用料」に加え、寄付や賛助会費等による「第4のポケット」の充実が重要である。
- その際、次のような事項に留意して実施することが重要である。
 - ・ 地域住民やNPO、企業など様々な者の参加により、地域一帯となって取り組み、様々な方法を試みてみること。
 - ・ 地域の課題やそれに対する取り組みをアピールすることにより、地域の理解を得ること。
 - ・ 住民の意識を高め、関係者間での議論を促すためにも、目標額を定めることについて検討すること。

(2) 地域福祉推進市町村の取り組みにおけるポイント

① 対象者のもれない把握に向けた取り組み

- 住民自治組織のメンバーが主体となって生活実態調査を実施。調査から戸別訪問を希望された方の自宅を社会福祉士が訪問する。
- 福祉介護調査と健康調査による全戸調査を実施して把握した要援護者の個人情報、行政・社会福祉協議会・地域包括支援センターで共有する。

- 行政と社協が協力してタウンミーティングを行い、自治会に支えあい活動の必要性を説明。その結果、自治会において要援護者やその支援者の家が記載された地図を作成する。

② 基盤支援の体制づくり

- 自治会長や民生委員などで見守りチームを構成するとともに、住民ボランティアの他、新聞配達員、郵便配達員、水道メーター検針員、乳酸菌飲料販売員等と連携し、新聞や郵便物がたまっている等の異常があれば通報し、安否確認を行う仕組みを創設する。
- 商店街や商工組合、地元企業（CSR）、大学との連携・協力や若者の協力など、地域人材を有効に活用し、「見守り」や「買い物支援」等を充実する取組をする。
- 団地の自治会・民生委員を中心にNPO法人を設立し、支援が必要な一人暮らし世帯等に対する見守りや買い物支援を実施する。
- 住民ボランティアに対して一定の研修を行い、一人暮らし高齢者等に対する定期訪問やサービス紹介等を行う。

③ 地域の自主財源の創出の仕組みづくり

- 農家や福祉作業所等と連携し、地域の特産品を活用した製品を製造。売り上げの一部を事業費に充てる。
- 商工会と連携し、一人暮らし高齢者等に対して訪問販売や様々な生活支援サービスを提供する店舗を登録した電話帳を作成し、見守り対象者に対して配布。登録者から広告料を徴収し事業費に充てる。
- 遠方に住んでいる一人暮らし高齢者の家族からの寄付やふるさと納税を活用し、この事業費に充てる仕組みを構築する。
- 共同募金や民間事業者による寄付制度の活用、募金箱や寄付金付自動販売機の設置等を行う。

3 地域福祉推進市町村の成功事例

- 地域福祉推進市町村の中から原則等で成功事例を抽出・照会
- 地域特性、総合相談等課題を対応させた事例

※ 今後の各市町村からの報告等を勘案し、好事例を選定して記載。

4 安心生活創造事業を実施する中で見えてきたもの

(1) 事業の成果

- ① もれない把握システム確立
 - 各種利用者情報の突合等、もれない把握システムの確立を目指している。

- 「もれなく」把握する、という言葉は今までの取組の考え方を大きく変える意味がある。これからの新しい地域福祉の活動のあり方に大きく影響する大事な思想が込められている。
- 基盤支援を必要とする人々個々のニーズを丁寧に把握するよう心がけることで、住民の「気づく力」が向上した。

② 新しい公共の観点（見守り協定や連携）

- 新しい支援体制の構築の重要性が見えてきた。
- 新しい担い手や、地域福祉コーディネーターの確保の重要性が見えてきた。
- 自治会、民生委員、住民ボランティアの他、新聞配達員、郵便配達員、水道メーター検診員等を活用し、日中もカーテンが閉まっている等の普段と違う状況が合った場合、公的機関に通報するなど、見守り協定や連携をしている例もあり、有効に機能している。

③ 総合相談窓口開始自治体が増加

- 総合相談、ワンストップサービスに取り組む自治体が増えてきた。
- そのためには広い視野と実行力を備えたマンパワーが必要になることが明確になった。
- 行政の人事管理面によるところも大きく、専門性が身につくために必要な従事期間（異動間隔）の確保や、属人的な支援体制に頼らない組織的なシステムの構築に取り組んでいる自治体が出てきた。

④ 地域の自主財源づくりに取り組む自治体が増加

- コミュニティビジネスや「地域福祉応援グッズ」を開発しその売り上げの一部を活用する。
- ふるさと納税の一部を同事業に活用する。
- 単身高齢者等の安心を支える仕組みと遺贈との関係ができてきたところもある。

⑤ 福祉以外の分野との連携

- 総務省、国土交通省、経済産業省等の所管する福祉以外の制度や補助金を活用するため、市町村内の他部局間で連携した取り組みができた。

(2) 課題

① 新しい支援体制の構築・担い手の確保（地域福祉コーディネーターの活躍）

- 総合相談、ワンストップサービスを実施するためには幅広い視点を持ち実行力のある人が必要である。
- 行政組織の人事異動により専門職が育ちにくい。
- 属人的な支援体制は、人事異動によってそのネットワークやノウハウが失わ

れがち。そのため、組織的に機能するような支援体制の構築が求められる。

② 安定的な地域の自主財源の確保

- 次のような様々な取組が行われているが、十分な財源確保には至っていないのが実情。
 - ・ コミュニティビジネスや地域福祉応援グッズを開発し、その販売の利益の一部を財源とした例。
 - ・ 地域福祉基金の果実運用益を利用している例。
 - ・ 募金箱の設置や黄色いレシートを活用した例。
 - ・ ふるさと納税の一部を同事業に利用できるようにすることを目指している例。
 - ・ 遺贈を進めている例。
 - ・ サービスを受ける人から利用料を一部負担させる例。
- その対応策の一つとして、共同募金の「地域テーマ募金」「社会問題解決プロジェクト」等、住民に対する地域課題のアピールによる寄附文化の土壌作りが必要となる。

③ サービスの有償・無償、そしてその線引きの問題

- 財源確保の一貫として、サービスを受ける人が一定額負担するという概念も必要なのではないか。
- 有償サービスにすることでのメリット、デメリットもあるので注意が必要である。

④ 基盤支援、見守り、買い物支援等

- 見守りの方法、姿勢によって、利用者の受けとめ方も異なる。
- 支援する側やされる側双方の自覚も必要になる。
- 住み慣れた場所で生活し続けるため、買い物支援等の日常的な支援が必要になる。

⑤ 個人情報の共有の問題

- 個人情報に対する過剰な保護意識による困難さが存在する。
- 守秘義務を持つ人と持たない人との連携をどうするかが重要になる。

⑥ 地域福祉計画の策定

- 地域福祉計画未策定自治体に対して、この事業の成果を活用したアプローチが重要となる。
- 定期的な評価と改定の必要性の確認が重要である。

(3) 期待される効果（この事業を通して見えたニーズ、生活課題）

- 一定エリアを見守る職員の役割
- もれない把握ともれない支援の実践。
- 必要とされる全ての人の基盤支援・見守り、買い物支援等の実践。
- 権利擁護体制の構築・判断能力が不十分な人々が安心して地域で暮らすための方策の実践と、周囲の人の理解、協力。
- 総合相談体制の構築。窓口サービスの充実、市民サービスの向上。
- 地域包括支援のネットワークと統合した総合支援体制の構築。
- 地域で支援が必要な者・世帯の発見。
- 地域住民との協働による地域福祉推進体制の構築。

5 提言・提案

(1) モデル提示

※ 今後の各市町村からの報告等を勘案して記載。

(2) 本事業の全国展開

- 本事業の成果を全国に普及させるためには、当面、国による積極的な支援が必要であるとともに、これまで事業を実施してきた地域福祉推進市町村による協力も必要である。
- 地域福祉推進市町村は、新規に事業に取り組む市町村に対して、全国会議やブロック会議、各種セミナー等の場での情報提供や視察の受け入れ等により普及に協力するとともに、課題として残っている事項についても引き続き取り組むことが重要である。
- 国も、引き続き本事業に取り組む市町村に対する財政的な支援や個別の相談や情報提供を行っていくべき。
- 13県の市町村がモデル事業未実施であるため、これらの県における取組が必要である。

6 おわりに

(1) 地域主権

(2) 総合相談体制の確立

(3) 地域福祉計画の策定

(4) 残された課題

※ 今後の各市町村からの報告等を勘案して記載。