

安心生活創造事業成果報告書完成にあたってのご挨拶

安心生活創造事業では、全国の58の市区町村が、「地域福祉推進市町村」に指定され、既存の施策や活動から漏れ、対応できていない人々の、見守りと買い物支援を、地域生活維持の最低限の支援である「基盤支援」と位置付け、取り組みが行われた。

事業の3原則には「既存の施策や活動から漏れ、対応できていない人々を把握し、漏れなくカバーされる体制をつくる」ことが盛り込まれているが、これは、孤立した生活が標準になってきた今日の社会にあって、安心生活を実現するために欠かすことのできない画期的視点である。

安心生活創造事業推進検討会による本報告は、各地の、実践現場との双方向性を重視しながら検討を行い、安心生活を創造するための地域福祉に取り組むためのポイント、事業の成果と課題、提言・提案及び地域福祉推進市町村の事例をまとめたものである。報告が、全国の市町村で活用され、支援のあり方を見直し、地域での安心生活を創造する活動に貢献できれば幸いである。

安心生活創造事業推進検討会 座長

和田 敏明

目次

I 本編

1	はじめに	2
2	安心生活創造事業の概要	4
	(1) 安心生活創造事業を実施する背景と課題(地域福祉に求められるニーズ)	4
	(2) 安心生活創造事業推進検討会設置の経緯・目的	9
	(3) 安心生活創造事業の三原則と考え方	10
	① 基盤支援を必要とする人々とそのニーズを把握する	
	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	
	③ 安定的な地域の自主財源確保に取り組む	
	(4) 地域福祉推進市町村の取組みにおけるポイント	13
	① 地域福祉推進市町村の実践プロセス	
	② 対象者のもれない把握に向けた取組み	
	③ 基盤支援の体制づくり	
	④ 地域の自主財源の創出の仕組みづくり	
3	安心生活創造事業を実施する中で見えてきたもの	19
	(1) 事業の成果	19
	① 新たに顕在化した対象者	
	② もれない把握システム確立と個人情報の共有化	
	③ 新しい公共の観点(見守り協定や連携)	
	④ 総合相談窓口開始自治体が増加	
	⑤ 地域の自主財源づくりに取り組む自治体が増加	
	⑥ 過疎・小規模高齢化地域での取組み	
	⑦ 都市コミュニティ再生・集合住宅型地域の取組み	
	⑧ 福祉以外の分野との連携	
	(2) 課題	30
	(3) 期待される効果	31
4	提言・提案	32
	(1) モデル提示	32
	① 要援護者をもれなく把握する仕組みのシステム化	
	② 要援護者をもれなく支援する体制の作り方	
	③ 地域の自主財源づくりの方法	
	(2) 本事業の全国展開	33

(3) 今後重要と考えられる取組み……………	3 4
①制度からもれる者と社会的孤立	
②総合相談体制の確立	
③地域福祉計画の策定	
④「介護予防・日常生活支援総合事業」との関係	
⑤安心生活に必要な契約支援・権利擁護	
⑥要援護者が社会参加・自己実現できる仕組みづくり	
5 おわりに……………	4 2
(1) 残された課題	

II 事例編

地域福祉推進市町村の事例

(1) もれない把握と個人情報共有化の事例……………	4 5
1) 北海道本別町	
2) 熊本県合志市	
3) 宮崎県美郷町	
(2) 過疎・小規模高齢化地域の事例……………	5 6
1) 秋田県湯沢市	
2) 広島県庄原市	
(3) 都市コミュニティ再生・集合住宅型地域の事例……………	6 3
1) 神奈川県横浜市	
2) 大阪府豊中市	
3) 兵庫県宝塚市	
4) 福岡県北九州市	
(4) 見守りと買い物支援の事例……………	7 4
1) 岩手県西和賀町	
2) 栃木県大田原市	
3) 富山県氷見市	
4) 三重県名張市	
(5) 総合相談・権利擁護の事例……………	8 5
1) 埼玉県行田市	
2) 愛知県高浜市	
3) 三重県伊賀市	
(6) 地域の自主財源確保及び関係機関連携の事例……………	9 3
1) 千葉県鴨川市	
2) 大分県臼杵市	

III 「安心生活創造事業推進検討会」開催要綱

安心生活創造事業推進検討会について……………	1 0 2
------------------------	-------

I 本編

見直しませんか 支援のあり方・あなたのまち

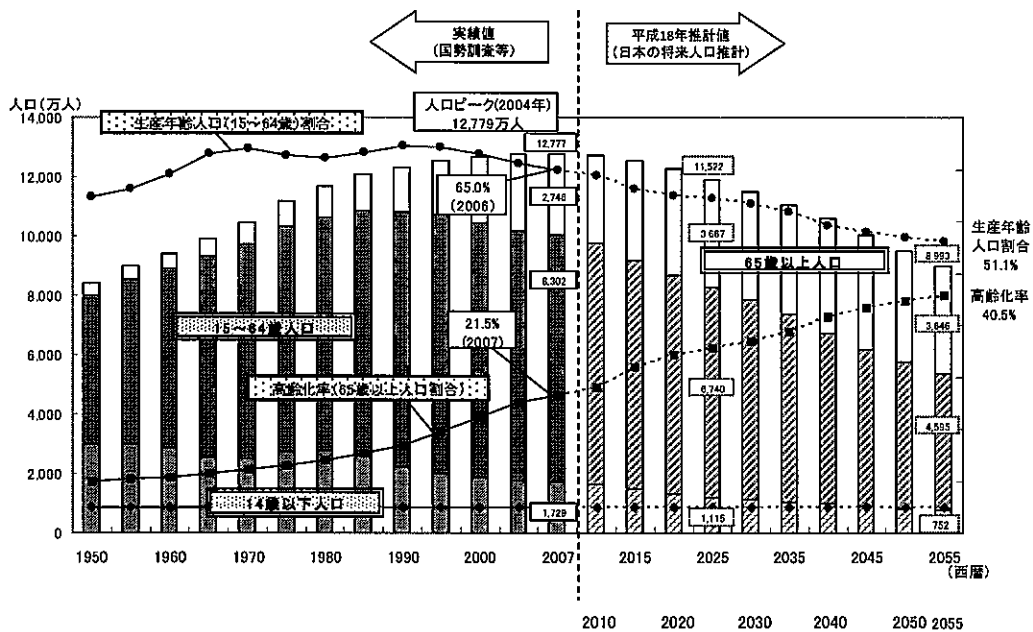
～安心生活を創造するための孤立防止と基盤支援～

1 はじめに

- わが国は、少子高齢化の進展により人口減少社会に突入するとともに、単身世帯の増加や近隣関係が希薄化する中で、社会から孤立する人々が生じやすい環境となってきた。
- これは、近年発生している孤立死の事案に象徴されている。従来は、ひとり暮らし高齢者が孤立死することが事件としてマスコミ等に取り上げられたが、今日では複数人世帯の家族が同時に死亡する事件や30代、40代といった若い世代の人々が同居しながら家族が同時に孤立死する事案が発生している。
- このように、従来の見守り活動からもれる人々や制度からもれる人々を社会から孤立させずにいかに支援していくかが社会的課題となってきた。

我が国の人口の推移

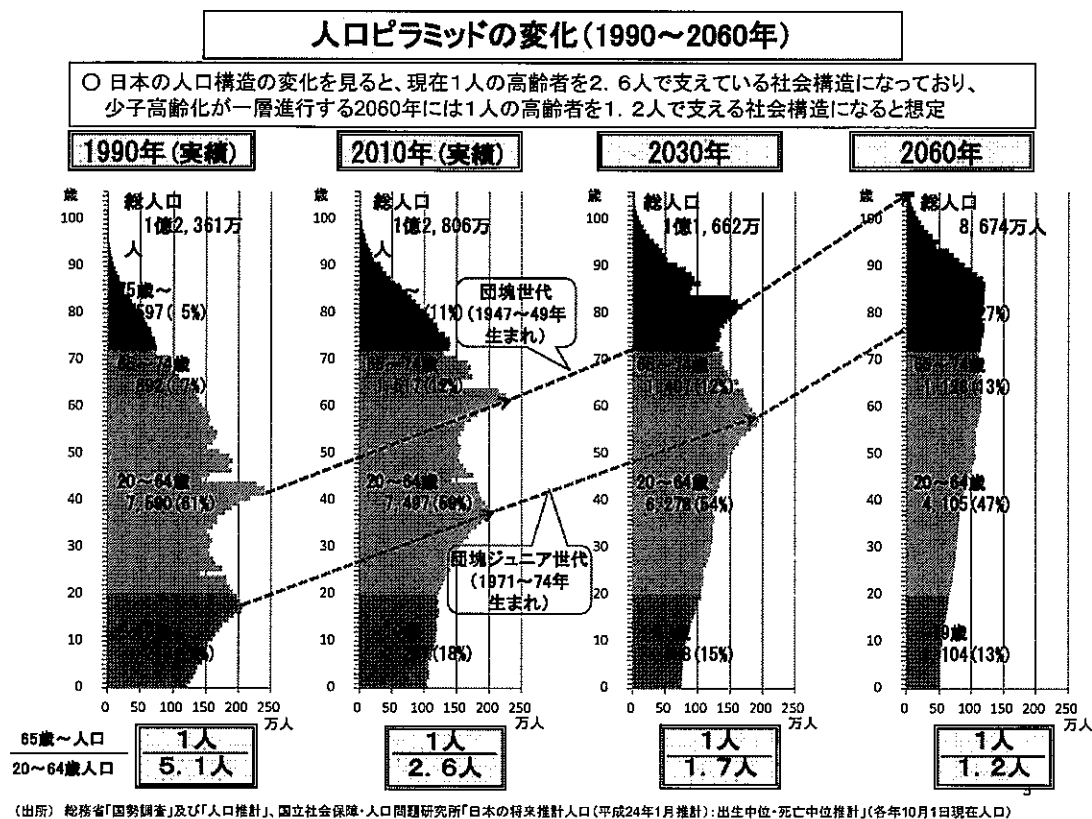
○ 我が国の人口は2004年にピークを迎え、減少局面に入っている。2055年には9000万人を割り込み、高齢化率は40%を超えると推計されている。



資料：2005年までは総務省統計局「国勢調査」、2007年は総務省統計局「推計人口(年報)」、2010年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)中位推計」

- また、公的サービスの対象ではないが、軽度障害者等で消費者被害の対象になりやすい人や身寄りが無く孤立している人など何らかの困難を抱えている人々が、自分の生活を組み立てることができるようにするために、制度の狭間の支援が求められている。

- 情報提供、不安解消、早期発見、早期対応等のいわゆる見守り支援や買い物支援（基盤支援）を活用することによって、自分の生活を自分で組み立て続けることを可能にしていく支援が求められている。



- さらに、認知症高齢者や知的障害者、精神障害者等判断能力が不十分な人等が地域生活を送っていくためには、福祉サービス等の契約に関する支援や金銭管理、保証人の支援等権利擁護の必要性が指摘されている。
- これらの支援をワンストップで受け止める体制が求められており、総合相談体制を構築する自治体も生まれ始めている。
- 併せて、地域福祉の推進のためには、地域福祉財源をどのように確保していくのかについても大きな課題である。安心生活創造事業では、地域の自主財源を生み出す仕組みづくりに58か所の市区町村が取り組んでいる。厚生労働省（以下「厚労省」という。）が実施する事業としては、このような財源を創造するような事業の実施は過去に例があまりないのではないかと考えている。
- 本報告書では、ここまで述べてきたような問題意識を基礎として、平成21～23年度まで3年間取り組んできた安心生活創造事業の実践から見えてきた成果について報告することとしたい。

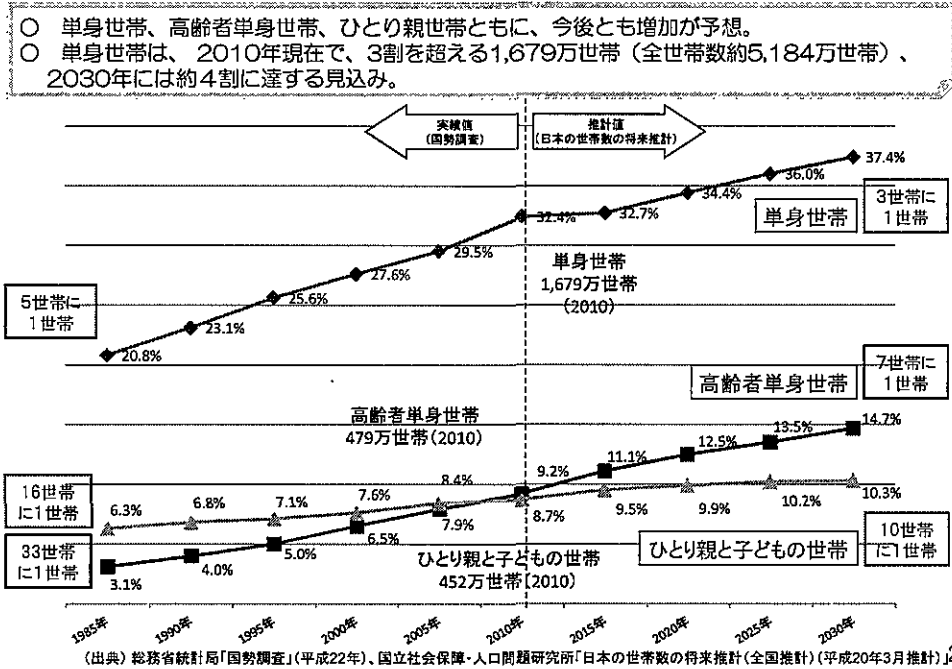
2 安心生活創造事業の概要

(1) 安心生活創造事業を実施する背景と課題(地域福祉に求められるニーズ)

① 見守り

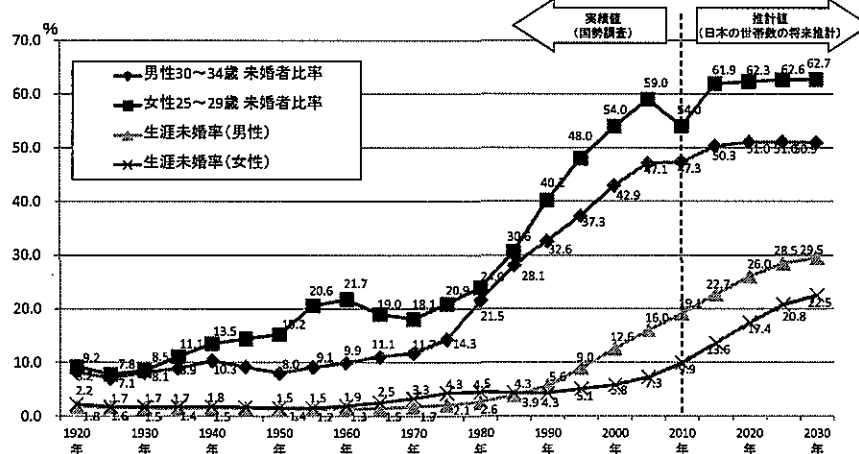
- 少子高齢化、孤立化、単身化の進展により、早期発見、早期対応、情報提供、不安解消等が必要な、いわゆる「見守り」を必要とする人々が増加している。

世帯構成の推移と見通し



生涯未婚率の推移

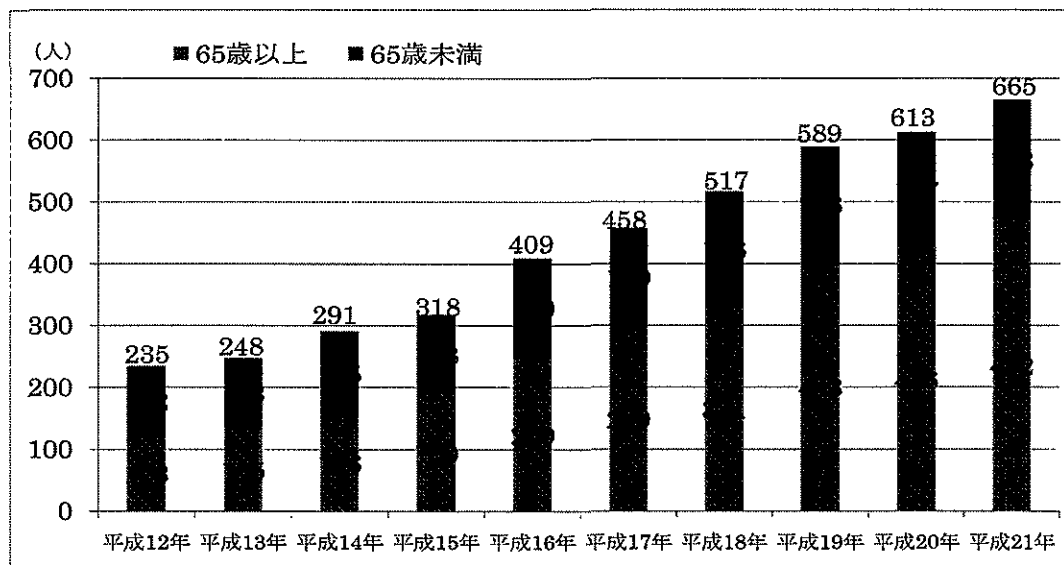
- 生涯未婚率は、2030年には男性で約30%、女性で約23%になると見込まれている。



資料出所: 資料: 総務省「国勢調査」(平成22年)及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(平成20年3月推計)」「人口統計資料集(2009年版)」
 注1: 男性30~34歳未婚率、女性25~29歳未婚率は2010年までは「国勢調査」、それ以降は「日本の世帯数の将来推計」による。
 注2: 生涯未婚率は、50歳時点で一度も結婚をしたことのない人の割合であり、2005年までは「人口統計資料集(2009年版)」、2010年以降は「日本の世帯数の将来推計」より45歳~49歳の未婚率と50歳~54歳の未婚率の平均。

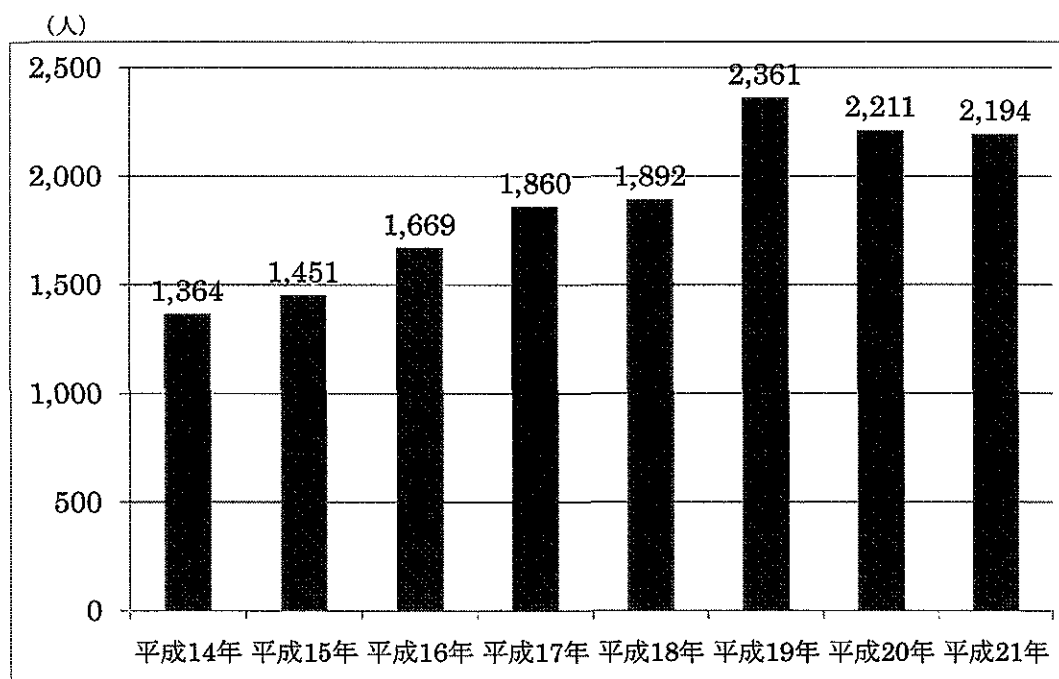
○ また、孤立死は、近年の孤立死の事例でも明らかになっているように高齢者のみの問題ではなく中年層、実年層等にも広がり、さらに単身世帯のみではなく複数人世帯にも広がっている。

(独) 都市再生機構における「孤立死」の発生状況



※ (独) 都市再生機構が運営管理する賃貸住宅で、単身居住者が誰にも看取られることなく賃貸住宅内で死亡した件数

東京23区内で自宅で死亡した65歳以上一人暮らし者数
 <3年連続で2,000人を超える>



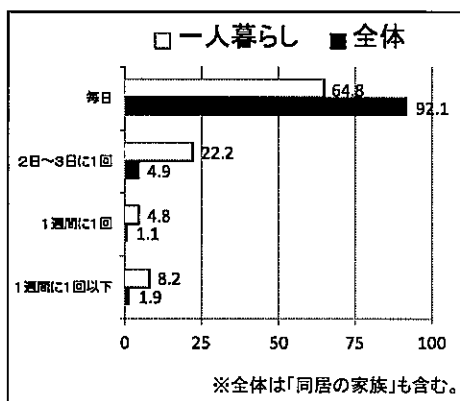
資料：東京都監察医務院「事業概要」

- 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である。

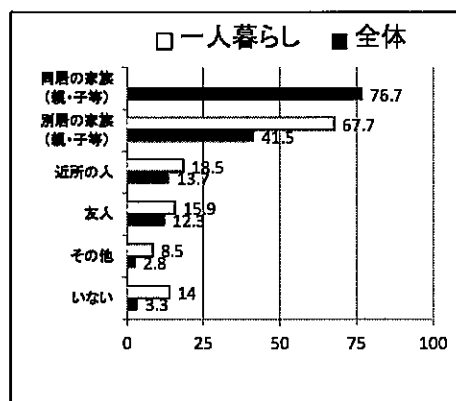
高齢者の社会的孤立の状況

- 「毎日」会話している人は全体の92.1%である一方、一人暮らし世帯では64.8%（全体の約2/3）である。
- 「頼れる人がいない」人は全体の3.3%である一方、一人暮らし世帯では14%（全体の4倍以上）である。

<ふだんの程度、人と話すか>



<病気のときや、一人ではできない家の周りの仕事の手伝いなどについて頼れる人はいるか>



(出典)内閣府「高齢者の生活実態に関する調査」(平成20年度)4

- 東日本大震災の発生により、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り、「地域での要援護者に係る情報の把握・共有、安否確認方法について」盛り込むこととなっている地域福祉計画の重要性が再確認されている。

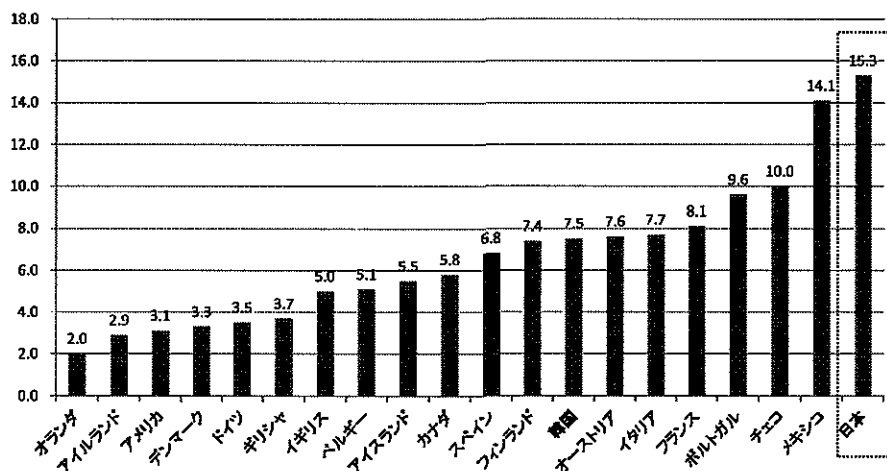
② 買い物支援

- 在宅において自ら生活を組み立てていくために、買い物は重要な役割を果たしている。しかし、本人の身体的障害等の理由ばかりでなく、不景気によるスーパー等の店舗の撤退や移転、閉鎖により、買い物が困難となる者が増加している。高齢者や障害者、車の免許を有しない妊産婦等は、自宅が商店街等から離れていたり、公共交通機関がないなどの理由により、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きている。

「家族以外の人」と交流のない人の割合（国際比較）

○ 日本では「友人、同僚、その他の人」との交流が「全くない」あるいは「ほとんどない」と回答した人の割合が15.3%あり、OECDの加盟国20か国中最も高い割合となっている。



(注) 友人、職場の同僚、その他社会団体の人々(協会、スポーツクラブ、カルチャークラブなど)との交流が、「全くない」あるいは「ほとんどない」と回答した人の割合(合計)

(出典) OECD, Society at Glance: 2005 edition, 2005, p8

5

- 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、商品を自宅まで届ける「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である。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がいづくりにつなげ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

- 認知症高齢者・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。
- これらの状況から、判断能力の低下や契約支援の必要性等により社会福祉法による福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業）から成年後見制度へ移行する支援も増加しており、単身世帯の増加等により身寄りのない人々も増加していることから、親族後見人や専門職後見人のみでなく、法人後見や市民後見の必要性等公的に権利擁護の仕組みを確立していくことが求められている。

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。
- 個人情報保護意識の過剰反応が、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、関係機関共有方式による個人情報の適切な運用が必要である。
- 個人情報の第三者への提供について、近年の孤立死の事案に関連して、関係省庁が連携して通知を発出しており、関係機関との連携により地域における情報の共有や見守り体制の構築等や、地方自治体の福祉担当部局に必要な情報が適切に集約されることが重要である。
- 自治体が保有している個人情報の取扱いについては、各自治体が自ら定めた条例によることとされ、個人情報の保護に関する基本方針（平成16年4月2日閣議決定、平成20年4月25日一部変更）においては、「いわゆる『過剰反応』が一部に見られることを踏まえ、地方公共団体においても、法の趣旨にのっとり、条例の適切な解釈・運用を行うことが求められる。」とされている。
- 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いについては課題がある。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

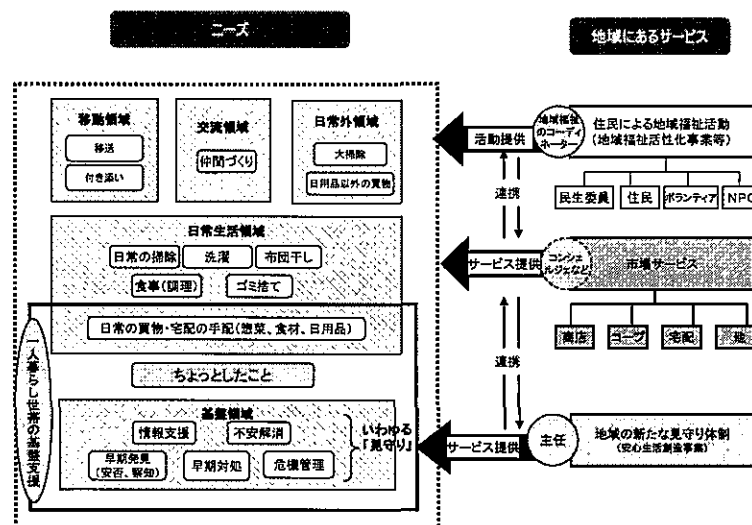
- 地域や団体、関係者との連携、実際の仕組みとして動かすためには中核となる人材、コーディネートが出来うる専門職、責任者が必要である。
- 過疎地域等における少子高齢化の進展により、担い手も高齢化しており、人材不足による支え合い機能の低下や集落の崩壊も危惧されている。
- 大学との連携・協力や若者の協力など、地域人材を有効に活用し、見守りや買い物支援等を充実することも期待される。

(2) 安心生活創造事業推進検討会設置の経緯・目的

- 安心生活創造事業は、モデル事業として取組まれることから、有識者から客観的な意見や助言をもらいながら、本事業の取組みからモデル性の高い内容について抽出していくことが求められた。
- 安心生活創造事業推進検討会は、安心生活創造事業について取組む58か所の地域福祉推進市町村の実践について、様々な角度から検証・評価を行い、先進的・効果的な取組みについて整理していく役割が期待された。
- さらに、抽出された安心生活創造事業の取組みの成果を全国的に普及する方法等の検討を行うこととした。

<参考>

地域のニーズと地域にあるサービスの関係



(3) 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した。
- 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となる。
- 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。

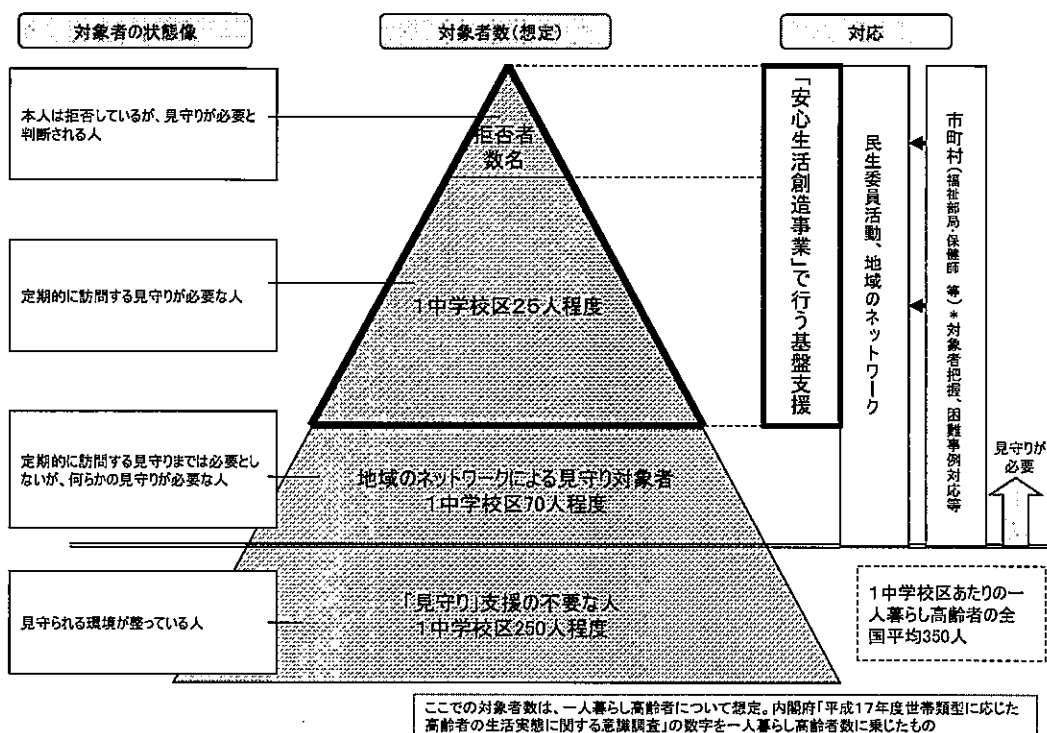
*** いわゆる「見守り」は、現在、住民や民生委員活動によって実施されている。これらの活動をみると、「見守り」には、以下の5つの要素が見出される。**

- ①「早期発見(安否確認、変化の察知)」、②「早期対応」、③犯罪被害等を予防する「危機管理」、④生活に必要な情報提供や助言を提供する「情報支援」、⑤孤独感を軽減したり安心感を与える「不安解消」**

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、住民全員の様子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体制の構築が必要である。
- 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。

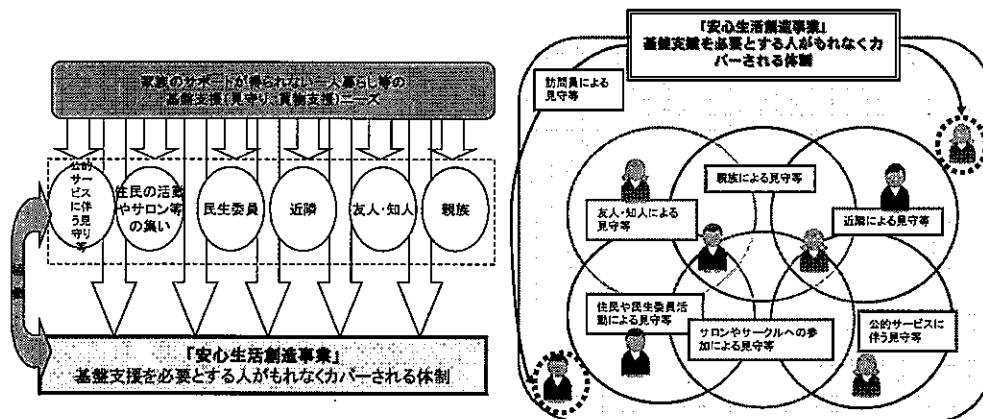
- サービスの担い手の確保に関して、民生委員・児童委員等一部の支援に過剰な期待をするのではなく、支援を受ける側も地域のメンバーとして参加し、できる限り資源として活用していく取り組みが重要である。

家族のサポートが期待できない「一人暮らし世帯等」への基盤支援

ゾーン内がもれなくカバーされる基盤支援

- 地域では、住民や民生委員による見守りが行われている。
- 今後は更に、基盤支援を必要とする一人暮らし世帯等の増加に対応でき、困難なケースを受けとめることのできる体制づくりが求められる。
- 「安心生活創造事業」は、住民や民生委員活動などでは対応できない部分を受けとめ、一人暮らし世帯等が地域で安心して暮らすことができるよう必要とする人がもれなくカバーされる体制をつくるもの。

「安心生活創造事業」とその他の「見守り」の関係



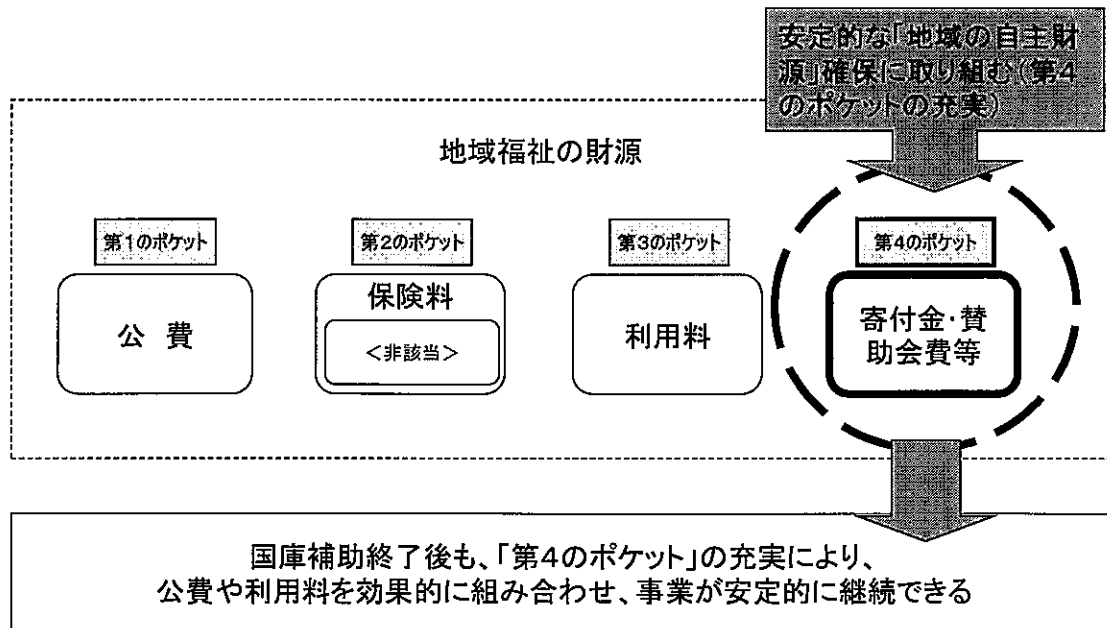
③ 安定的な地域の自主財源確保に取り組む

- 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必要があり、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地域の自主財源（「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。

地域の自主財源の確保～共助を支える第4のポケット「地域福祉応援ファンド」

「安心生活創造事業」における財源の考え方

地域が、自分たちに必要なサービスを実施する際には、「安定的な地域の自主財源確保」が不可欠である。それには、これまで主な財源であった3つのポケット「公費」「保険料」「利用料」に加え、寄付や賛助会費による「第4のポケット」を充実し、公費や利用料等を効果的に組み合わせることが必要である。「安心生活創造事業」においても、国庫補助期間終了後も事業が継続できるようにするため、3つの原則の一つとして「地域の基盤支援を支える安定的な地域の自主財源確保に取り組む」とこととする。



(4) 地域福祉推進市町村の取組みにおけるポイント

① 地域福祉推進市町村の実践プロセス

- 地域福祉推進市町村が本事業にどのように取組んだのか。その取組みのプロセスについて整理してみたい。
- 地域福祉推進市町村は、本事業に取り組むことが決定した後、市役所内に事務局体制を組織し、一部委託先を決定して、委託先を含めた事務局体制を構築していくこととなる。
- この段階で、どの地区をゾーンとし、どのような方法でもれなく対象者を把握するのか。また、もれない支援体制を構築していくのか。新しい人材養成の方法、関係機関との連携（庁内体制を含む）等を検討しておく必要がある。
- 次に、モデルゾーンを選定する。自治体の中で地域住民の意識や社会資源の状況等、どの地域が成功事例を構築しやすいかを検討し取組むこととなる。ゾーンが選定された後、ゾーン内の地域住民（自治会長や民生委員等）に本事業の趣旨を説明し、共に取組みを進められるよう協力依頼をしていく。

- 上記のように、地域住民の協力を得られる状況が確保された後、改めて庁内連携体制を構築していく必要がある。福祉部局だけでなく、コミュニティ部局や産業振興部局等、第三原則の「地域の自主財源の確保」に取り組むためにも、様々なアイデアを集め、地域活性化の視点から本事業の取り組みを進めるためにも、庁内の他部署との連携体制は重要である。
- ここまでの状況を構築するプロセスにおいて、地域福祉推進市町村は厚労省社会・援護局地域福祉課と協議をし、他地域の情報を得るなど連携しながら進めていくこととなる。
- 1年目の4月に全国会議を実施した後、6月にはブロック会議を開催して情報交換を行った。また、11月には個別打ち合わせを行い、各市町村の課題や方向性について厚労省と市町村が意見交換を実施している。また、定期的に ton news を発行し、地域福祉推進市町村のメーリングリストで情報提供した。個人情報共有化の方法等、各市町村が悩むであろう課題を情報提供し、共有化していった。
- 次に、各原則との関係から説明したい。第一原則である、もれなく対象者を把握するための調査を実施するため、調査内容・方法の検討、調査協力機関等への説明が必要となる。
- 多くの地域福祉推進市町村は、この調査実施と協力体制を確立する為に、1年目のかなりの時間を費やしたようである。しかし、この調査を実施することにより、本事業の対象となる人びとの状況を把握することができ、具体的な事業イメージが各市町村に構築されていったと考えている。
- 調査方法は、訪問員の聞き取り調査、あるいは郵送調査後に返信のない世帯に社会福祉士等の専門職が訪問をする方法を取った市町村もあった。民生委員の協力を得た市町村も多かったが、将来の見守りを意識して町内会の中から調査員を選出し、顔の見える関係で調査を行っていた市町村もあった。
- 次に、第二原則である「もれない支援体制の構築」については、まず新しく見守り等の活動を担う人材をどのように育成するかがテーマとなった。老健局の「生活・介護支援サポーター」養成事業を活用できるよう、厚労省からも情報提供を行った。