

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～

(安心生活創造事業成果報告書)

平成24年8月

安心生活創造事業推進検討会

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	34
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	42
(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	45
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	56
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	63
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	74
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	85
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	93
1) 千葉県鴨川市	
2) 大分県臼杵市	

III 参考資料

安心生活創造事業推進検討会について	102
-------------------	-----

I 本編

見直しませんか 支援のあり方・あなたのまち

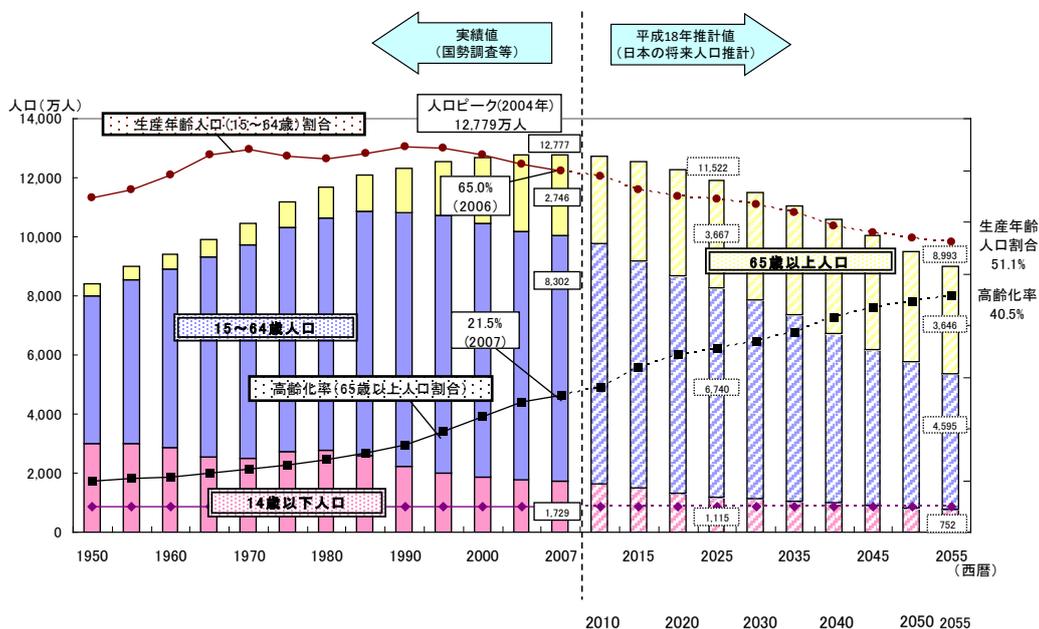
～安心生活を創造するための孤立防止と基盤支援～

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

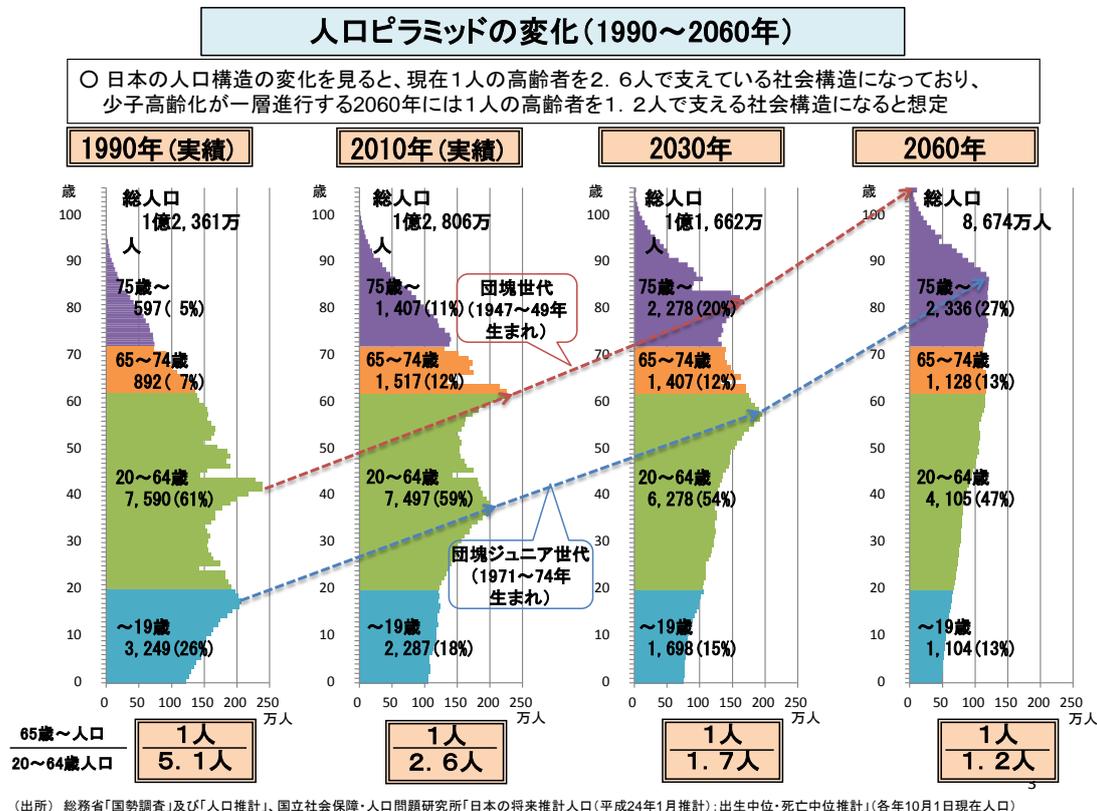
○我が国の人口は2004年にピークを迎え、減少局面に入っている。2055年には9000万人を割り込み、高齢化率は40%を超えると推計されている。



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

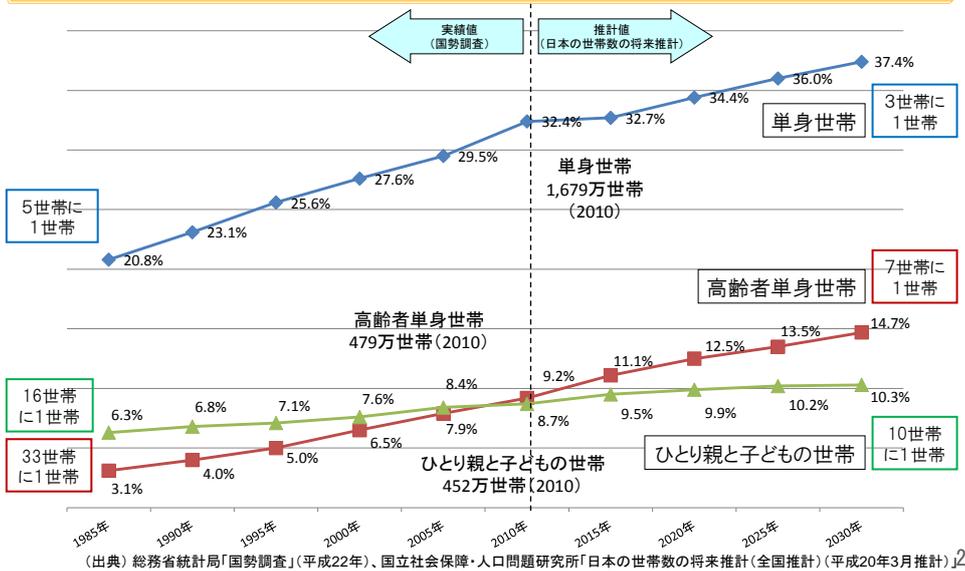
(1) 安心生活創造事業を実施する背景と課題(地域福祉に求められるニーズ)

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。

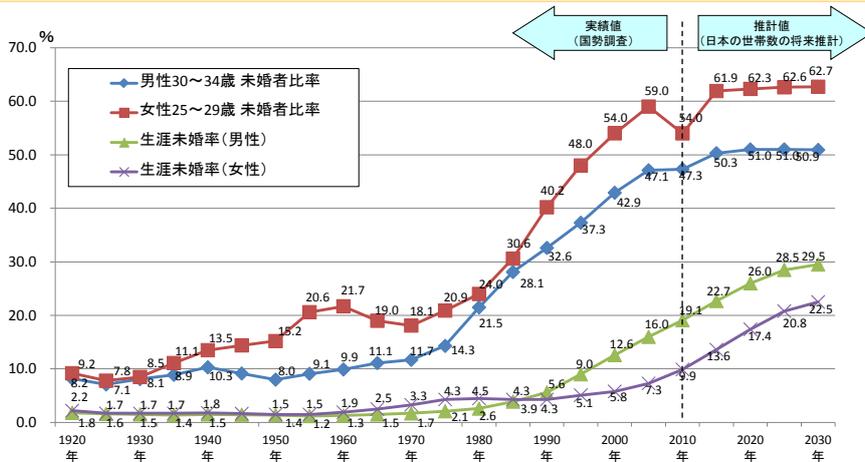
世帯構成の推移と見通し

- 単身世帯、高齢者単身世帯、ひとり親世帯ともに、今後とも増加が予想。
- 単身世帯は、2010年現在で、3割を超える1,679万世帯(全世帯数約5,184万世帯)、2030年には約4割に達する見込み。



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。



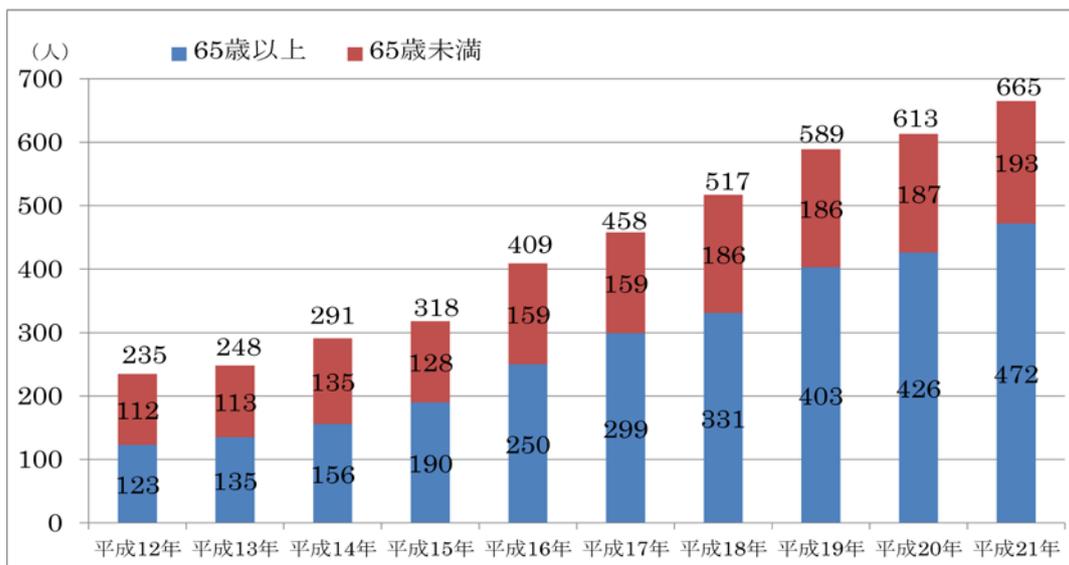
資料出所: 資料: 総務省「国勢調査」(平成22年)及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(平成20年3月推計)」、「人口統計資料集(2009年版)」

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。

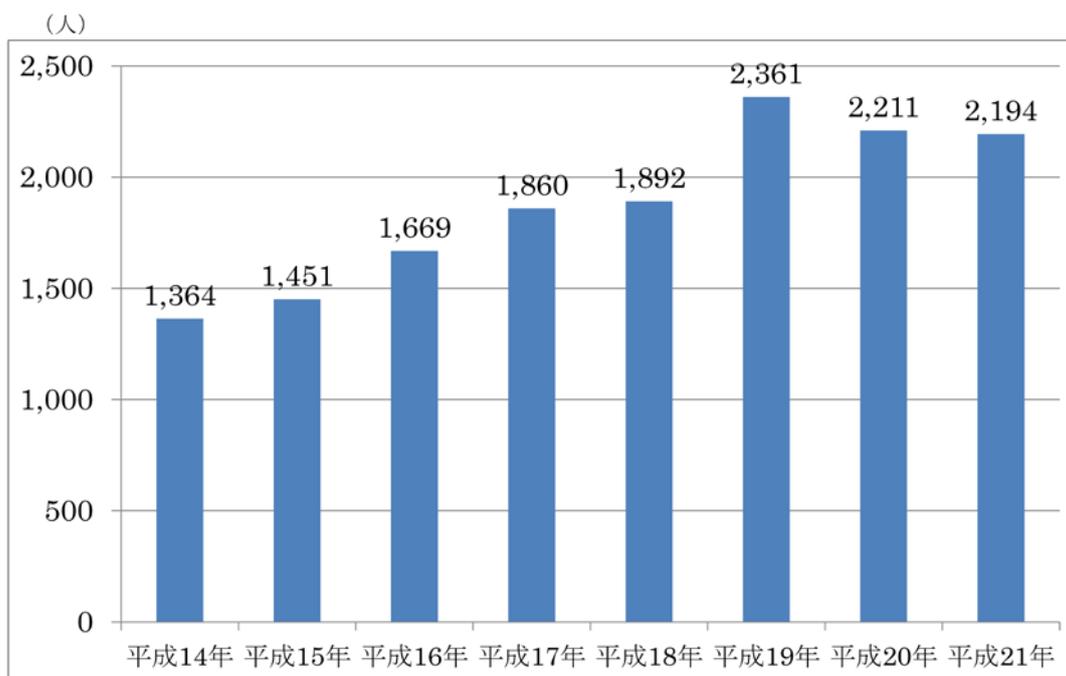
- また、孤立死は、近年の孤立死の事例でも明らかになっているように高齢者のみの問題ではなく中年層、実年層等にも広がり、さらに単身世帯のみではなく複数人世帯にも広がっている。

（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＞



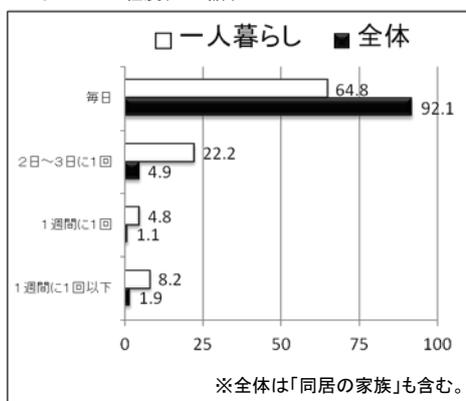
資料：東京都監察医務院「事業概要」

- 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。

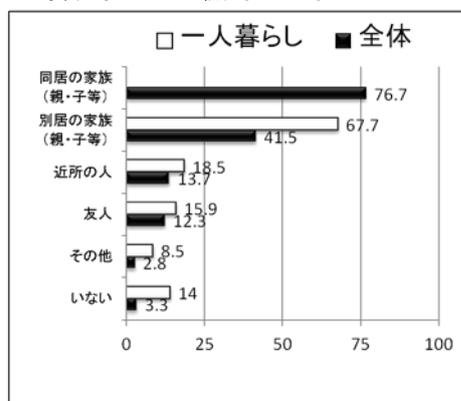
高齢者の社会的孤立の状況

- 「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。

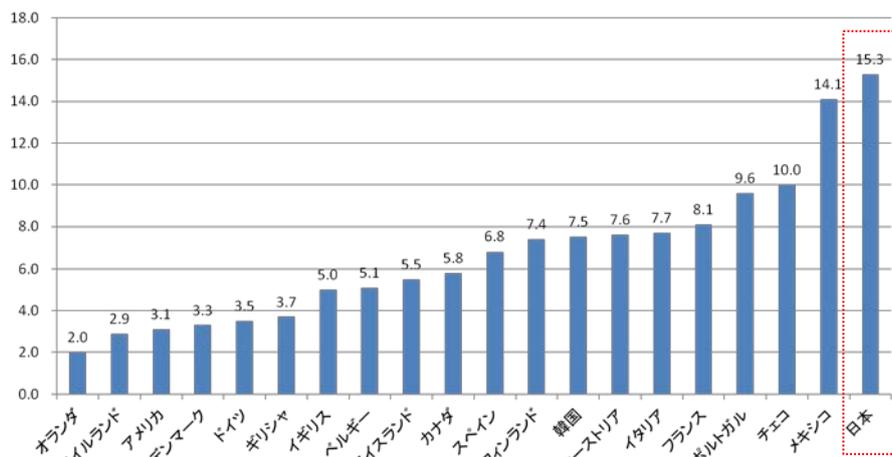
② 買い物支援

- 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

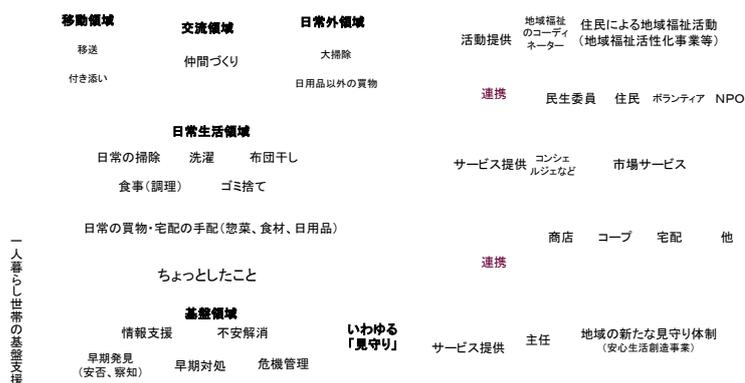
- 地域や団体、関係者との連携、実際の仕組みとして動かすためには中核となる人材、コーディネーターが出来うる専門職、責任者が必要である。
- 過疎地域等における少子高齢化の進展により、担い手も高齢化しており、人材不足による支え合い機能の低下や集落の崩壊も危惧されている。
- 大学との連携・協力や若者の協力など、地域人材を有効に活用し、見守りや買い物支援等を充実することも期待される。

(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。

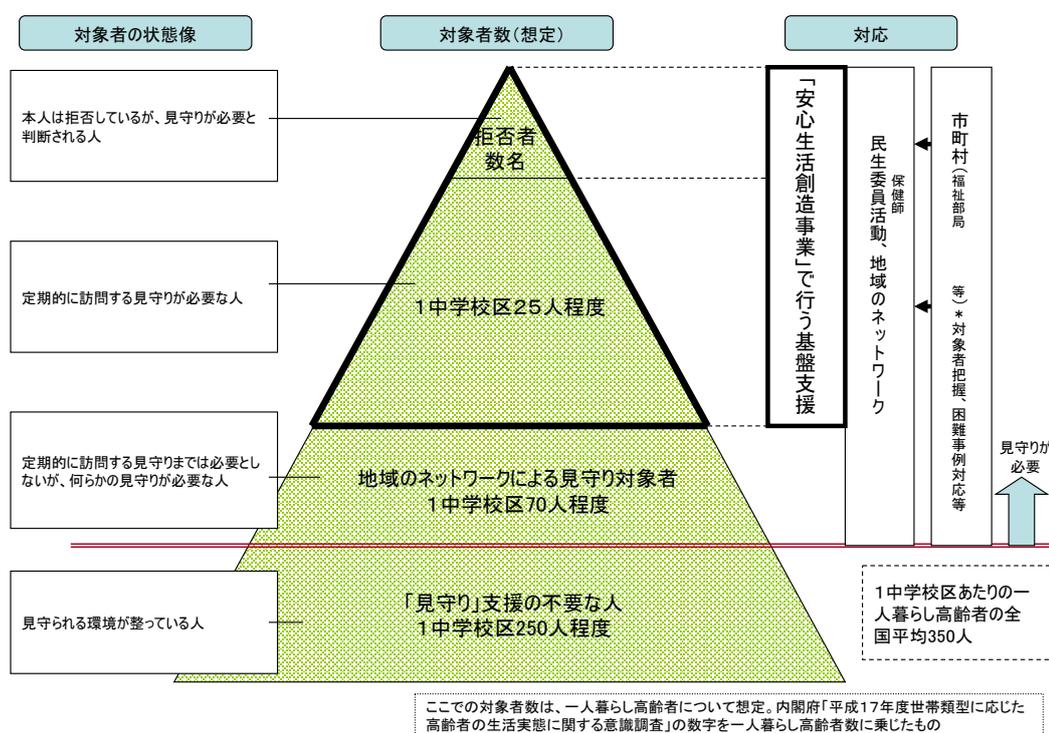
* いわゆる「見守り」は、現在、住民や民生委員活動によって実施されている。これらの活動をみると、「見守り」には、以下の5つの要素が見出される。

- 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。

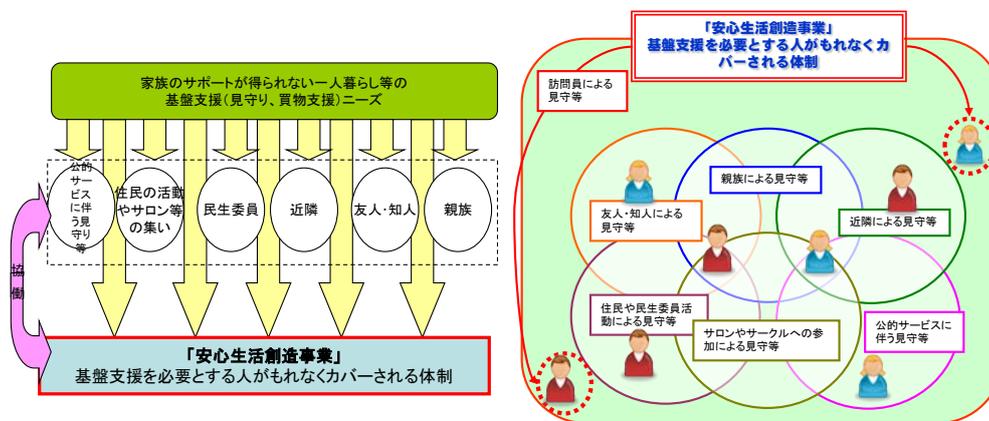
- サービスの担い手の確保に関して、民生委員・児童委員等一部の支援に過剰な期待をするのではなく、支援を受ける側も地域のメンバーとして参加し、できる限り資源として活用していく取り組みが重要である。

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



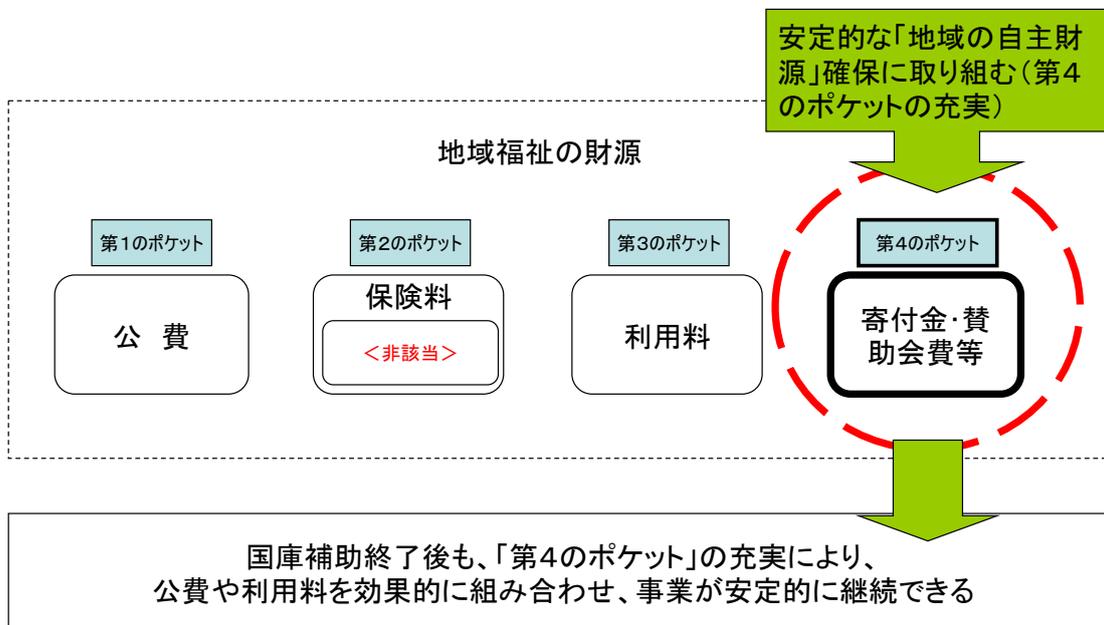
③ 安定的な地域の自主財源確保に取り組む

- 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」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

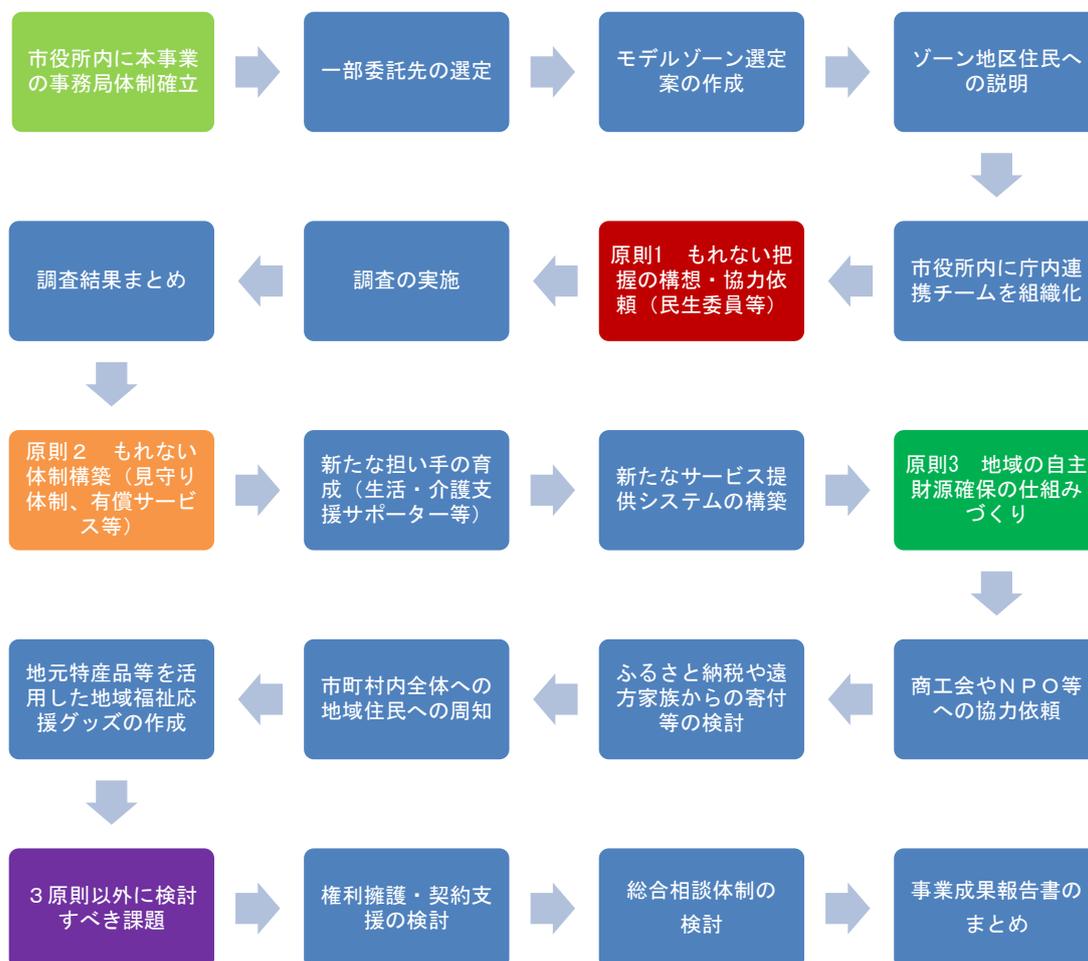
① 地域福祉推進市町村の実践プロセス

- 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。

- 過疎・小規模高齢化地域では、人口減少地域にあって、特にこの人材の確保が大きなテーマであった。さらに、新たなサービス提供システムを検討していくこととなる。各市町村では、地域特性に応じた有償の仕組みや無償での巡回相談等、様々な検討のもと見守りや買い物支援等を行うサービス提供の仕組みを構築していった。
- 第三原則である「地域の自主財源確保の仕組みづくり」は、このようなサービス提供の仕組みとセットで検討した市町村も多い。サービスを利用するための利用券の支払いを商店街の商品券で行う例やポイントカードを導入する例、安心できる商店の名簿を作成しその掲載する商店から寄付を募る例等、様々なアイデアが取組まれた。
- 厚労省は、地域の自主財源確保については、公務員には不慣れな取り組みであるため、商工会やまちづくりNPO等様々な立場の方々の協力を得て構想できるようアドバイスを行った。特産品を活用した地域福祉応援グッズの作成・販売やチャリティゴルフによる寄付、寄付つき自動販売機の活用、ふるさと応援会員の創設やふるさと納税の活用、自治体独自基金の活用等様々なアイデアが取組まれた。
- ここまで3つの原則を中心に述べてきたが、これらの取組みを通して総合相談の必要性や単身者等身寄りのない人の権利擁護、契約支援等が重要な課題として顕在化した。3年間のモデル事業を通して、総合相談体制の確立や法人後見等権利擁護の取組みが進展した市町村もあった。
- この3年間の取組みを通して、福祉の面だけではなく、その自治体の課題が顕在化し、継続して取組むこととした市町村も多い。事例編を読むと、各市町村が構想段階の重要性を指摘している。本事業にどのように取組むのかをしっかりと構想してから事業に着手することを推奨している。地域福祉推進市町村の実践の視点について、ぜひ事例編を参照願いたい。

<安心生活創造事業の実践プロセス チャート図>



② 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専門職（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、関係機関（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。

○ 本事業では、いわゆる「見守り」支援として、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」と買い物支援を含めて「基盤支援」と位置づけてきた。

○ この基盤支援を実施する対象者として、一人暮らし世帯等で①本人は拒否しているが見守りが必要な人、②定期的に訪問する見守りが必要な人、を対象者と想定し、人口1万人に対して①は数名、②は25名程度で、計約30名程度を対象者を想定した。これらの対象者を想定して、3年間のモデル事業を実施してきたなかで、新たに顕在化した対象者について整理しておきたい。

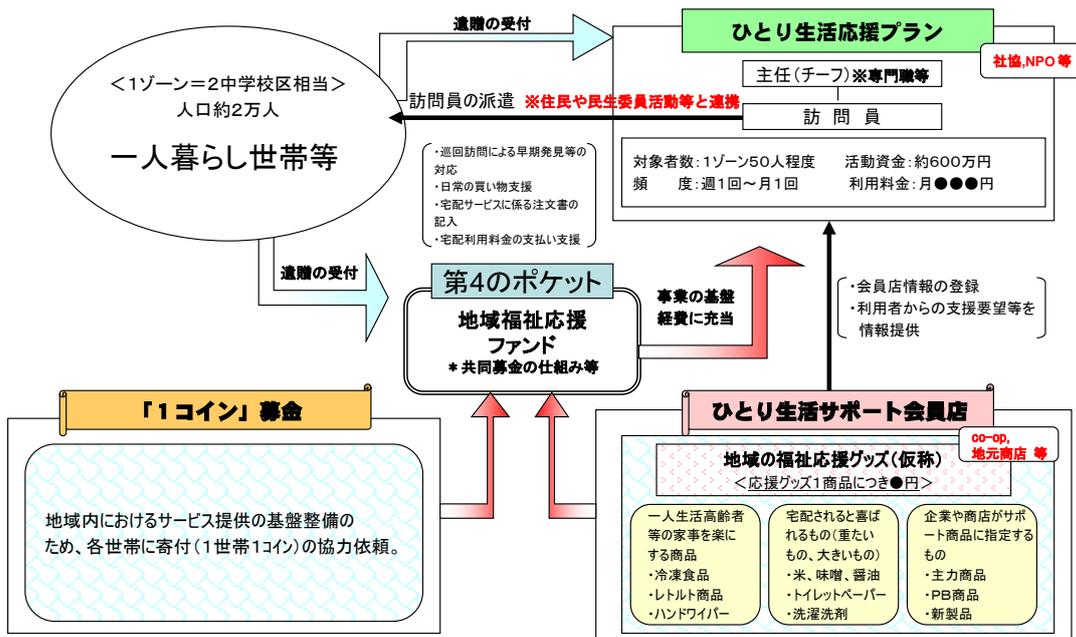
③ 基盤支援の体制づくり

○ 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、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。

「安心生活創造事業」の事業モデル 「ひとり生活応援プラン=ton plan (仮称)」のサービスと財源のイメージ

- 市町村に小地域のゾーンを設定、市町村が適当と認める民間団体が提供主体となって、ゾーン内の一人暮らし世帯等を対象とした見守りを実施。ゾーンを担当する主任(チーフ)と、定期的な訪問を行う訪問員を配置。住民や民生委員活動と協働し、ゾーン内の見守りをもれなくカバーする。あわせて、一人暮らし世帯等が、生活に必要なものを調達するための宅配サービスの活用支援等を行う。
- 市町村と提供主体は、安定的な地域の自主財源確保のため、企業や商店、住民の協力を得て、第4のポケットの充実に取り組む。



○ 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。

④ 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。

安心生活創造事業・地域福祉推進市町村について

市町村と国とが協働して地域福祉推進に取り組むため、モデル事業の実施やその効果の検証、地域福祉推進ネットワークの形成、意見交換、先駆的取組の情報発信等を行う。

北海道・東北ブロック		関東ブロック		中部ブロック		近畿ブロック		中国・四国ブロック		九州ブロック	
北海道	登別市	茨城県	牛久市 ※	新潟県	新潟市	三重県	伊賀市	島根県	出雲市	福岡県	北九州市
	本別町	栃木県	鹿沼市		三条市		滋賀県	名張市	岡山県		美咲町
	東川町		大田原市	富山県	氷見市 ※	京都府		甲賀市	広島県		庄原市
	福島町	埼玉県	行田市	石川県	宝達志水町		南丹市	安芸高田市		佐賀県	小城市
岩手県	西和賀町	千葉県	千葉市	長野県	茅野市	大阪府	豊中市	山口県	周南市	熊本県	合志市
秋田県	大仙市		市原市		駒ヶ根市		兵庫県		阪南市 ※		徳島県
	湯沢市	鴨川市	軽井沢町	西宮市	徳島県	徳島市		宮崎県	大分県	臼杵市 ※	
山形県	酒田市	東京都	品川区			岐阜県	美濃加茂市			香川県	琴平町 ※
	飯豊町		墨田区	愛知県	高浜市	宝塚市	美郷町				
		神奈川県	横浜市			奈良県		天理市			
			山梨県	逗子市							
			小菅村								
小計	9市町	小計	12市区村	小計	9市町	小計	11市	小計	8市町	小計	9市町
										合計	58 市区町村

※の市町村は22年度から実施

3 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

本事業では、ひとり暮らし世帯等へ見守り・買い物支援を行うことより、地域で安心した生活を送るための基盤支援に取り組んできた。3年間のモデル事業を実施する中で、次に掲げるような内容が生活して見えるようになってきた。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共有化、③新しい公共の観点による見守り協定や連携、④総合相談窓口開始自治体の増加、⑤地域の自主財源づくりに取り組む自治体の増加、⑥過疎・小規模高齢化地域での新たな取組み、⑦都市コミュニティ再生・集合住宅型地域の新たな取組み、⑧福祉以外の分野との連携、と整理できる。以下、これらの内容について述べていくこととしたい。

① 新たに顕在化した対象者

<想定していた対象者>

- 定期的な訪問が必要と判断されるが訪問を受け入れない人（巡回訪問対象者と同様）
- 「契約訪問」は希望しないが訪問員等による定期的な訪問が必要な人で、訪問を受け入れる人（消費者被害の対象になりやすい、身寄りが無く孤立している人など）

<新たに顕在化した利用者・ニーズ等>

- 地縁型のつながりを希望しない人で不安を抱えている人がいる（有償の仕組みで支援）。
- 簡単な手伝い、ゴミ出し、掃除、電球交換、買い物宅配サービス、巡回販売等のニーズが調査で見えてきた。
- 介護サービス利用者の中にも見守りや話し相手を求めている人がいる。
- 近隣の助け合いだけでは見守り支援が難しい過疎地域、小規模高齢化集落がある。
- 一見すると元気に見える人でも、軽度認知症や関節痛等を抱えているなど何らかの支援が必要な人がいる。
- 家族のサポートを受けられず、助けが必要なのに「助けが必要」と言えない人、声が届かない人がいる。
- 65歳未満のひきこもり等社会的に孤立している人。

- もれない把握によって精神障害者の閉じこもり実態が浮き彫りとなった。
- 若年世代と同居していても虐待が疑われるケースや家庭内に問題を抱えている場合等、必ずしも実情を把握できていないケースの発見があった。
- 入院時等に発生する保証人の問題。入居時引受人等。
- 身寄りのない方の遺品等の処理や対応。

表 1 本事業で顕在化した対象者像（秋田県湯沢市）

国の想定	湯沢市の想定・具体例	安心生活創造事業	民生委員・地域ネットワーク
本人は拒否しているが、見守りが必要な人	定期的な訪問や見守りが必要と周囲は感じているが、ご本人は受け入れない人。 （しかし、周囲はちょっとした変化がわかり、駆けつけられる。巡回訪問対象者と同様）		
定期的な訪問する見守りが必要な人	訪問員等による週1回以上の定期的な訪問を希望する人。 利用料金制（契約）でも安心感を得たい、何かのときのためにしっかりしたところにつながりたい、話し相手がほしい人など。		
	「契約訪問」は希望しないが訪問員等による定期的な訪問が必要な人で、訪問を受け入れる人 消費者被害の対象になりやすい、身寄りが無く孤立している人、行政からの通知文書等がわからない人など。（巡回型訪問）		
定期的な訪問する必要はないが何らかの見守りが必要な人	訪問員等による定期的な訪問までは必要ないが、見守りが必要な人。 （しっかりしているが友人や親類との交流やサークル活動への参加がほとんどない人、農業に専念している無口で実直、趣味をもたない、規則正しい生活をしている人など。）		
見守りの環境が整っている人	一人暮らし等であるが親類の交流が頻繁、お茶のみ仲間が多い、サロン利用、老人クラブに積極的に参加、ゲートボールに参加、農産物の販売や路地販売などで様々な接点をもっている人で、見守られる環境が整っている人		

出典：平成 22 年度地域福祉推進市町村連絡会議パネルディスカッション湯沢市資料を参考に作成

表2 本事業で顕在化したニーズ（伊賀市、豊中市等）

見守りニーズ・買い物ニーズ	制度でカバーできない保証ニーズ
日中一人。みんなで集まれる場がほしい人。	入居時保証人 入居時身元引受人 就職時身元引受人
一人暮らし。近所に知り合いがないので不安な人。	
高齢者世帯。相手が病気や介護が必要な状態になったら心配な人。	
近くに店がないので買い物に行けない人。	
地縁型のつながりを希望しない人で不安を抱えている人。	身寄りのない人の施設入所。入院時に発生する保証人の問題。
65歳未満のひきこもり等社会的に孤立している人	身寄りのない方の遺品等の処理や対応

② もれない把握システム確立と個人情報の共有化

- 各種利用者情報の突合等、もれない把握システムを確立した。
- 行政と社会福祉協議会、自治会・民生委員等と個人情報を共有した。
- 合併補助金を利用して見守り把握のためのコンピュータシステムを構築した。このシステムを活用し、本事業で住民基本台帳や様々な福祉情報と連動して登録を行なうことができた。
- 福祉関係者が、その所属する組織の垣根を越えて要支援者等の情報を共有するため「安心ネットシステム」を構築し、各事業所に端末を配置した。
- 「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。

表 3 - 1 地域福祉推進市町村による本事業の効果

もれない把握と個人情報共有化の事例	
北海道 本別町	<ul style="list-style-type: none"> ○ 要援護者の把握 調査により、要援護者（ひとり暮らし世帯等の日常生活支援が必要な方）を漏れ無く把握することができた。また、民生委員の個別聞き取り方法により、高齢者の回収率が98.4%となり、民生委員から見た支援が必要な方についても把握することができ、日常からの民生委員活動の向上にもつながった。 ○ 災害時要援護者避難支援体制の構築 上記調査時に、災害時要援護者の把握もあわせて行い、自治会単位での避難支援体制の構築につながった。 ○ 自治会・民生委員との個人情報共有 上記調査時に、個人情報提供についての同意署名欄を設け、97.1%の高齢者が自治会等への個人情報提供に同意。要援護者情報を自治会と共有することにより、日常から災害時に至るまでの安否確認に役立っている。この個人情報の共有を機に、自治会単位で個人情報取扱に係る規約の制定が進んでいる。 ○ 担い手の養成・確保 訪問員の担い手を「生活・介護支援サポーター養成研修」により圏域単位で実施し、149人が受講、活動登録者が94人となり、福祉人材の養成・確保の機会となった。 ○ 権利擁護事業への発展 事業を受託する社会福祉協議会が平成23年度から法人後見実施機関となり、日常生活支援と権利擁護事業を一体的に行う体制が整備された。また、同年度から厚労省の「市民後見推進事業」にも着手している。
熊本県 合志市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 基盤支援を必要とする方々の把握及びニーズ調査分析 ○ 要援護者ネットワーク台帳を配布 ○ 個人情報を民生委員や社会福祉協議会、市で共有 ○ 地図情報と連動したコンピュータシステムを活用し、住民基本台帳や様々な福祉情報と連動したシステムを構築。 ○ 基盤支援をするぽっかぽかサポート事業（有償）の立ち上げ
宮崎県 美郷町	<ul style="list-style-type: none"> ○ 高齢者世帯全戸訪問聞き取り調査実施。ニーズ把握ができたこと。 ○ 独居高齢者等を定期訪問する組織として安心生活支援センターを創設し、主任（専任）と訪問員6名（兼務）を配置。 ○ 要支援者等の情報を共有するため「安心ネットシステム」を構築し、各事業所に端末を配置。 ○ 安心定例会を各区（日常生活圏域）月1回開催。安心訪問員、地域包括支援センター、行政保健師や担当者等、町立病院医師、看護師長、包括的連携協調体制を整備。 ○ 民生委員協力により、「安心見守り地域（緊急連絡先カード）」配布や「愛の連絡員（近所の見守り員）」の立ち上げ。 ○ 「シルバー人材センター」を立ち上げ。「コミュニティバス」の運行が開始。 ○ 町外の子らに近況をメールで知らせるサービスを開始。 ○ 安心生活支援センターの事業として独居高齢者の食事調査を2回実施し、その実態把握ができたこと。 ○ この事業の意義が町長や議会等に理解され、町独自事業として事業継続が可能に。

③ 新しい公共の観点（見守り協定や連携）

- 担い手が養成・確保された。
- 新しい支援体制の構築の重要性が見えた。
- 新しい担い手やコミュニティソーシャルワーカー（地域福祉コーディネーター）の確保の重要性が見えた。
- 自治会、民生委員、住民ボランティアや、新聞配達員、郵便配達員、水道メーター検診員等を活用し、普段と違う状況がある場合、公的機関に通報するなど、見守り協定や連携等の例もあり有効に機能している。

表 3-2 地域福祉推進市町村による本事業の効果

見守りと買い物支援の事例	
岩手県 西和賀町	<ul style="list-style-type: none"> ○ 宅配事業者と連携した「まごころ宅急便」の実施 ○ 個別訪問調査を行いながら、地域の現状や個別課題がこれまでに無いほど明らかになってきた。 ○ 生活支援訪問員などの設置により、当初想定外であった多様な課題や事案が散見されてきたとともに、個別課題の解決はもとより地域で暮らし続けることを難しくしている現状や今後の地域での実態に即した支援の在り方や埋もれたニーズへの対応など、支援のメリハリを指し示してくれた。 ○ 地域住民が自らの地域を考え、地域のために今後個人が行動する必要性があることを少しずつ意識する機会となった。 ○ これまで地域懇談会などで、いくら発言しても要望しても叶わなかったことが、「まごころ宅急便」など実際に実現できる可能性があることを認識されるようになった。 ○ 本事業を契機に地域の取り組みの必要性が認識され、これからの新たな見守りシステム等の導入についても積極的に協力する姿勢が生まれてきたこと。
栃木県 大田原市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 自治会毎に見守り隊を組織し、各隊で見守り対象者の「見守り支え合いマップ」を作成。情報の共有が図られ、見守りや買物支援に加え、福祉サービス提供、介護保険認定申請など地域包括支援センターと連携し専門機関につなぐ役割も担い、単に見守りだけでなく安心生活創造事業を超えた日常生活の取組みにも成果あり。 ○ 異常時の早期発見時間の短縮（訪問時に隊員が発見、早朝に新聞配達時に発見など）。 ○ 関係機関との連携・・・自治会毎に見守りや買物支援活動を行い、活動地域にある郵便局、新聞店、警察、消防、商工会、ヤクルト販売店、水道検針員、学校、ボランティア協議会、国際医療福祉大学などと「安心生活創造事業の協力に関する協定書」を締結し、「認定書」を交付し関係機関の日常業務の中でできることを連携。 ○ 買物支援・・・要支援者から注文を受けた地元商店会が配達する仕組みを試行中。コンビニエンスストアに協力を要請し、指定ゾーンを中心に移動販売を開始してくれた。買物ツアーは、大学生ボランティアに協力いただき、世代間交流の機会になっている。

見守りと買い物支援の事例	
富山県 氷見市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域特性を活かしながら住民の主体性に基づいた生活支援サービスを開発し、自立した運営を実現することができた（市全体としての生活支援サービスの開発）。 ○ 朝日丘…外出支援+なんでも相談所の開設及び運営 ○ 久目…買い物支援、外出支援+久目地区相談室の開設及び運営 ○ 市全体…老人福祉センター寿養荘の利用者に対する買い物支援サービスの実施 ○ 潜在的なニーズの把握方法を確立できた。 ○ 新たな専門職・行政間のネットワークを構築できた。 ○ 地域住民と専門職・行政の協働による総合相談支援システムの構築を、本市の主要施策の位置づけとして第3次氷見市地域福祉計画に掲げることができた。 ○ 本事業の期間中には総合相談支援システムを構築することはできなかったが、今後もこのシステム構築について市全体で検討していくことが明確になった。
三重県 名張市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 有償ボランティアの立ち上げ <ul style="list-style-type: none"> ・市内2つの地域（名張地区と青蓮寺・百合が丘地区）を選定し、地域づくり組織（住民組織）主体の有償ボランティアを立ち上げた。 ○ 地区保健福祉センター「まちの保健室」のCSW機能の向上 ○ 名張市では、地域包括支援センターのランチとして、市内15の公民館等に地区保健福祉センター「まちの保健室」（保健・福祉の専門職2名）を設置し、ワンストップの総合相談支援や一人暮らし高齢者等への見守り活動を行っている。 ○ 安心生活創造事業においては、こうした要支援者への「個別支援」に加え、要支援者を地域が支え、その地域を支えられるような「地域支援」に着目した取組（まちの保健室における「コミュニティ・ソーシャルワーク（CSW）」の向上）を進めてきた。 ○ 具体的には、これまで蓄積してきた個々の事例検討を行い、コミュニティ・ソーシャルワークに資する実践・スキルの共有化を図るとともに、報告書（事例集）や支援マニュアルの作成に取り組んできた。

④ 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。
- 各区（日常生活圏域）で定例会を月1回開催し、安心訪問員、地域包括支援センター、行政保健師や担当者等に加えて、町立病院の医師や看護師長も加わり、訪問時の状況等をもとに包括的な連携協調体制が整えられた。

- 権利擁護事業への発展があり、社協における法人後見の実施、市民後見人の育成等が開始された。

表 3-3 地域福祉推進市町村による本事業の効果

総合相談・権利擁護の事例	
埼玉県 行田市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域安心ふれあい事業という名称で、地域支援者による「ふれあい見守り活動」と支援が必要な高齢者等の日常生活を支えることを目的とした有償ボランティア制度である「いきいき・元気サポート制度」を推進している。 ○ 地域公民館ごとに各地域支援者や関係機関を集め地域課題等について考える「ささえあいミーティング」を実施した。 ○ 複合的に対応するため行政内部の連携強化を図ることができたことなど、様々な気づきや組織連携の構築等にも寄与した。 ○ 災害時避難行動要支援登録制度をふれあい見守り活動と関連づけ、ニーズ調査と同時に周知したところ、登録者が大幅に増えた。 ○ 自治会ごとに「支え合いマップ」を作成することをミーティングで提案し、全自治会（186ヶ所）で地域支援者により作成することができ、そのマップには、災害時要支援登録者も落とし込み、ふれあい見守り活動と関連して実施することで、日常的な支えあいと災害時の支援について地域におけるもれのない見守り体制の構築に繋げることができた。 ○ サポート制度では、高齢者をはじめとした要支援者へ日常生活の基盤支援体制が確保できたこと、また、地域での多くの支援者の掘り起こしが行えたことは今後の地域福祉を進めていく上ではとても貴重な資源の確保に寄与したものであるといえる。 ○ 平成23年には（仮称）地域安心ふれあい総合センター設置の検討に向けた市内プロジェクトチームを設置し、総合相談支援体制及び地域福祉推進について検討している。
愛知県 高浜市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 毎年、民生委員の協力を得ながら、市内のひとり暮らし高齢者のニーズ把握を行うようになった。 ○ 把握した情報をデータベース化することができた。 ○ これまで、なかなかアプローチすることができていなかった、「福祉サービス利用者以外の方で気になる方」について、CSWや民生委員、その他専門職の訪問による状況確認ができた。 ○ 市社協に配置したCSWを中心として、行政の関係部署、地域包括支援センター、社協、日本福祉大学等が集まり、困りごとを抱えた方の情報の共有や進め方を話し合う場として「地域連携会議」を開催することができ、ネットワークの構築につながった。 ○ 地域における、「支え手」の人材発掘ができた。 ○ 買い物支援を行う地元スーパーとのつながりができた。

総合相談・権利擁護の事例	
三重県 伊賀市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域福祉計画に基づく総合的な地域福祉の推進・・・社会福祉協議会・市の連携が強化され、それぞれの推進における役割が明確になった。 ○ 圏域を重視した「支援のしくみ」の構築 <ul style="list-style-type: none"> 1) 生活実態調査による現状と課題の把握・・・モデル地区エリア全世帯主を対象に、生活実態調査を行うことで、住民の潜在的なニーズを把握することが出来、自治協運営部（自治会長含む）の中に危機感が生まれ、見守り支援体制構築に向けての士気が高まった。 2) 地域ケアネットワーク会議の開催・・・多様な人材の参加（自治協・企業・行政・社協等）を得ることにより、住民自治協議会内で、情報交換や課題共有を行うことが出来た。またその結果、自治協内で取り組むべきことの整理も出来、自治会を超えての支援のしくみを検討する場を構築出来た。 3) 情報共有の推進・・・今まで、自治会長・民生委員・近隣・専門職等、それぞればらばらに把握していた情報を地域会議や地域ケアネットワーク会議の場が構築されたことにより、整理を行えたと共に、情報共有を行う場が出来た ○ 地域福祉活動を支える人材育成・・・今まで伊賀市社会福祉協議会が開講して来た各種養成講座を市民ふくし大学として統合し、専門的な知識をもったボランティアを養成すると共に、各地域でも見守りに対する関心が高まり、地域主導で見守り支援員の養成を行う等（「ご近所みまもり隊養成講座」）マンパワーが充実した。

⑤ 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。
- 市町村外の子らを支援の環の中に入れていくため、近況をメールにてお知らせするサービスを開始できた。
- 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。

表 3-4 地域福祉推進市町村による本事業の効果

地域の自主財源確保及び関係機関連携の事例	
千葉県 鴨川市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 鴨川市では、鴨川市社会福祉協議会（提供主体）を中心に住民と協働する中で福祉意識を高め住民主体の地域づくりを目指して取り組みを実施。また、「見守り=顔の見える関係作り」と「福祉でまちづくり」の視点を大切にしながら全ての事業を展開できた。 ○ 支援者の把握…全戸訪問アンケート調査、見守り支援マップの実施 ○ 見守りなどの仕組みづくり…生活・介護支援サポーター養成講座実施し、生活支援・介護予防サポーター「なの花サポーター」発足、サロン新規開設、地区社協の活動を見直し、内容を充実（世代間交流、警察からの呼びかけなど）、防災訓練・意見交換会 ○ 新たな自主財源の取り組み…「かもがわ おひさまのマーマレード」（寄付金100円含む）、黄色いレシート、寄付金機能付きの自販機設置（5カ所）、鯛ポイントカード、江見中学生によるなの花募金箱 ○ 福祉意識の向上に向けた講演や取り組みの実施 ○ 地域包括支援センターを総合相談体制として福祉総合相談センターへ移行。
大分県 臼杵市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 安心生活お守りキットを活用した多様なエリア全体を通じた見守りの構築。この情報を、市、消防署、社会福祉協議会、そして、区長、民生児童委員の皆さんで共有している。 ○ 地域の力を活用した見守り…地域にある様々な活動主体を通じて、できる限り、地域の力を活用した見守りで旧小学校区(全体で20地区)に地域活動の拠点となる「地域振興協議会」を23年度まで9地区設置できた。 ○ 見守られる人が地域に「出かける見守り…地域振興協議会が設置されたことにより、地域の子どもからお年寄りまで、情報が共有でき世代を超えて地域のみんなが参加できる地域活動が活発になった。 ○ 「安心生活お守りキット」の付加サービスとして郵便配達時に、郵便配達員が声かけを行う「ゆうびんやさんと市役所が真心をお届けするサービス」（373件）と、市役所職員が市役所に出向くことが困難なお年寄りに行政サービス(12項目)をお届けする「安心お届けサービス」（116件申し込み9件お届け）も実施した。 ○ 社会福祉協議会を中心とした連携体制の構築。社会福祉協議会が設置する総合相談窓口をワンストップ化するとともに、地域包括支援センターまでを含めたネットワークを構築し、地域の力を補完する体制が整いつつある。 ○ 地域振興協議会の活動に対する助成金にふるさと納税により財源を確保した。

⑥ 過疎・小規模高齢化地域での取り組み

- 本事業を通して地域に入っていけるようになり、これまで把握できなかった地域の課題を把握できるようになった。
- 親を残している市外の子ども等に写真や近況を連絡する会員制度を創設。子どもたちも支援のネットワークに入れていく取り組み。

表 3-5 地域福祉推進市町村による本事業の効果

過疎・小規模高齢化地域の事例	
秋田県 湯沢市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 課題の把握…これまで把握出来なかった問題や課題について地域に入り込めるようになったことで、地域に埋もれていた多くの課題が見えるようになってきた。 ○ 地域住民の福祉に関する関心の高まり…住民や福祉関係者への説明・研修を目的に「地域福祉セミナー」を年間3～4回実施したことで、この事業への関心と継続の必要性についての理解が浸透した。 ○ 皆瀬地区では、工夫されたサロン活動で、引きこもり防止や安否確認ができています。また、サロン活動の延長から、地域で困っている方に何かすることはないか考え、新たな支えあいへの取組みとして、生活サポートシステムを立ち上げ、地域住民の意識を高め支援につなげている。 ○ 関係機関の連携…エリア担当のCSWが多くの課題に向き合ったことで、本当の意味での医療・保健・福祉の連携、あるいは、弁護士・司法書士などの専門機関との関係が深まり、日常の相談支援活動にも活かせるようになった。 ○ 要支援者マップの更新…移り変わりの早いマップの内容について、地域住民が自主的に見直し、作業を進める町内が増えてきている。 ○ 対象者の安心・安全へと繋がったこと…昨年度から今年度にかけて、震災に対する不安が大きく、冬は豪雪による除雪・雪下ろしへの心配、夏は猛暑が続き熱中症の注意喚起、訪問販売や振り込み詐欺等不安要因が多かった。訪問員（サポーター）が定期的に訪問することで、一人での寂しさ・不安から安心に変わり、また、サポーターが馴染みがあるという信頼から相談し易く、対象者が「安心」「安全」「喜び」を口にするようになった。
広島県 庄原市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域関係者が小地域でニーズを把握することで“地域において問題解決をするしくみ”ができた。 ○ 訪問員は、地域住民の中から適任者を選出。信頼関係が築け、ちょっとした支援（ゴミ出しや外出支援等）が日常の生活の中で行われるようになった。 ○ 自主財源確保に取組み、市外の子ども等を対象に「ふるさと応援会費」年会費1口=5,000円を創設。会員へは、親の写真・近況の様子を伝える手紙・市広報・市社協だより・自治会だよりと、地元の特産品等を送付し、つながりづくりに努めた（年会費の一部を活用）。 ○ このモデル事業への理解が広がり、住民組織みずからの活動として、見守り支援事業を自治振興区単位や自治会単位で実施する地域が出てきた。

⑦ 都市コミュニティ再生・集合住宅型地域の取組み

- 地域との繋がりを拒否していた方を把握し、地域福祉活動とリンクすることにより新たな繋がりを構築した。
- モデル地区において実施した見守りを行う福祉協力員の再配置（50世帯に1人配置）とリーダー（民生委員などに依頼）の決定が、成功例となり全市的な波及効果をもたらしている。

表 3-6 地域福祉推進市町村による本事業の効果

都市コミュニティ再生・集合住宅型地域の事例	
神奈川県横浜市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 行政や社協ではなく自治会等由来のNPOに事業を委託し、事業3原則に取り組んだ。 ○ 見守りは、出向いて見守る戸別訪問に加えて、対象者に出向いてもらう買物支援・食事提供とセットで行うことが有効だった。 ○ 行政や地域包括支援センターだけでは取り組みにくいノウハウが蓄積できた。 ○ 一戸建ての地区への見守り活動については、集合住宅エリアで通じる手法とは異なる工夫が必要であることがわかった。 ○ 集合住宅エリアは、エリアと住民が限定され、住民層も似通っており、住居が密集していることから、効果的で効率的な見守り活動が行いやすかった。
大阪府豊中市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 孤立化問題に真正面から向う事業をまちぐるみで展開できたことにより、孤立化に対する取り組みが重層的に進んだ。 ○ 地域との繋がりを拒否していた方を把握し、地域福祉活動とリンクすることにより新たな繋がりを構築出来た点。 ○ ニーズ調査で把握した希望者宅へ民生委員によるフォロー訪問や安心キットを配布したことによりひとり暮らし高齢者の登録者の拡大が図れた。 ○ 地縁型のつながりを希望しない方へ新たなサービスの開発が進んだ。 ○ 契約による安心協力員の派遣（緊急時の対応含む） 総登録者数 利用者55人 協力員216人 ○ 企業・事業所の参画で、高齢者の安否確認・緊急対応が可能になった点。 ○ ひとり暮らし応援事業者ネットワークの構築（22業者500店舗が参画） ○ 緊急支援 13件（平成22年度実績） ○ 参画事業者のための協力活動の手引き（見守りマニュアル）の作成 ○ 高齢者見守りステッカー（応援事業者用）の作成・配布 ○ 希望される高齢者を週1回の電話で安否確認できる（安心コール）体制が出来た。
兵庫県宝塚市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市、社協、民間事業者による見守り支援の協定（高齢者等の異変を察知した場合に地域包括支援センターに連絡）が結ばれ、個人宅配、新聞販売店等の協力が得られて、見守りのネットワークが広がった。 ○ 制度の狭間に対する個別支援（くらしサポーター事業） 年齢や障害の有無は問わず、既存の制度や住民活動では対応できない困り事を抱えている方に対して、一時的な生活支援を行うことで、社会的孤立を防ぎ、住み慣れた地域で安心して生活できるようにサポートするもの。具体的には、サービス拒否の高齢者やひきこもりの児童等への支援を行った。 ○ 見守り支え合いの仕組みづくりモデル地区を含む8つの地域で、住民の話し合いや専門職支援のもと、全戸アンケート調査、見守り活動の検討等、地域の実状に合わせた方法で、地域福祉活動が実践されてきている。
福岡県北九州市	<ul style="list-style-type: none"> ○ 本市の安心生活創造事業は、地域における見守りの一翼を担う社会福祉協議会のふれあいネットワーク活動の充実・強化をベースとして、取り組みを進めてきたが、ゾーンを設定したモデル地区において実施した見守りを行う福祉協力員の再配置（50世帯に1人配置）とリーダー（民生委員などに依頼）の決定が、成功例となり全市的な波及効果をもたらしていること。

⑧ 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。
- 高齢者アンケートで要望が多かった「コミュニティバス」の運行が開始され、順調に運営できている。

(2) 課題

① 新しい支援体制の構築・担い手の確保（コミュニティソーシャルワーカー（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してもらう例。
- 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

- 一定エリアを見守る職員の役割
- 社会的に孤立している（地域で支援を必要とする）人・世帯の発見及び支援
- 制度からもれている人々の把握と基盤支援の提供（もれない把握ともれない支援の実践）
- 過疎地域等における新たな人材の育成。
- 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。
- 地域住民との協働による地域福祉推進体制の構築。

4 提言・提案

(1) モデル提示

①要援護者をもれなく把握する仕組みのシステム化

- 人口規模が小さく顔見知りの多い地域であっても、地域特性に係わらず年齢で線を引かない「制度からもれる者をもれなく把握する」仕組みをシステムとして構築することが重要である
- 上記のようなシステム化には、市町村が主体的に取り組まなければ不可能。
- 市町村が保有している行政情報を突合し、要援護者名簿を作成・把握する。
- その際、個人情報の第三者提供等が課題となるため、各市町村の個人情報保護条例で必要な事項を定めるとともに、各市町村の個人情報保護審査会で個人情報の取り扱いについて、事前協議・承認を行うこと。
- 災害時要援護者名簿、介護保険情報、障害者手帳情報等を有効活用すること。
- 要援護者名簿は、民生委員児童委員や自治会等が保有している住民情報と行政情報とを突合することで実態に近い地域住民の把握が可能となる。
- 要援護者名簿を地域実態と近いものに維持していくために、年1回程度要援護者名簿の更新をすることが望ましい。

②要援護者をもれなく支援する体制の作り方

- 民生委員児童委員や自治会等これまで地域の支援を担ってきた人々を大切にしながらも、新たな人材を養成し、これまで地域の支援を担ってきた人々と連携しながら取組む仕組みを構築する。
- 過疎地域や中山間地等、今後10年間で担い手の高齢化と減少が大きく影響してくる自治体や地域コミュニティを見据え、人材育成を検討する。
- 生活・介護支援サポーターの養成課程を活用して、新たな人材を養成し、訪問支援の担い手とする。
- 「顔の見える関係」を維持しながら、地域の見守り・買い物支援等の基盤支援を構築する。

- 定額の有償の仕組みを導入し、要援護者にとってもサービス利用を対等な関係で利用者として利用するしくみを構築する。
- 団地自治会等がNPO法人を取得し、地縁組織が買い物支援や孤立死防止に取り組む。

③地域の自主財源づくりの方法

- 地域の特産物を地域福祉応援グッズとして商品開発し、見守り活動の象徴として販売。その金額に寄付金を上乗せし、地域福祉の自主財源とする。
- 市外に居る親族に地域や要援護者の情報を提供し、ふるさと募金やふるさと納税に協力してもらう。
- 地域の商工会と福祉部局が連携し、商店街の商品券やポイント制度を活用する等、支え合いの取組みの果実が地域に還元される仕組みを構築する。
- 寄付付きの自動販売機を設置して自主財源を確保する。
- 自治体独自の基金を創設し、福祉財源を確保する。
- 赤い羽根の共同募金から活動費の配分を受ける。
- 地域福祉基金のあり方を見直し、新たな活用方法を検討する。
- 市町村単位の地域福祉財源を助成するための委員会を創設し、住民に見える地域の財源づくりと助成を行う仕組みが必要である。

(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、平成23年度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。

(3) 今後重要と考えられる取組み

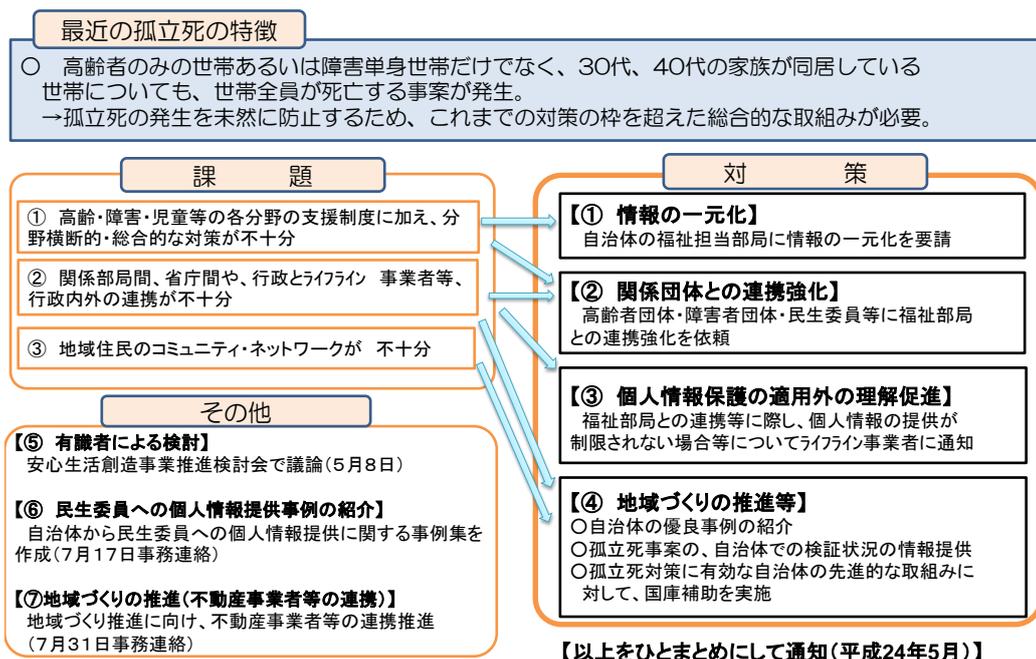
①制度からもれる者と社会的孤立

- 本報告書でこれまで述べてきたように、いわゆる「孤立死」という大変痛ましい事案がこれまでも頻繁に報道されている。従来、多くの自治体は「孤立死」防止対策の主な支援対象としては、高齢者のみの世帯、高齢あるいは障害単身世帯に重点を置いた施策を実施してきた。
- しかしながら昨今の孤立死事案を見てみると、世帯内の生計中心者（もしくは介護者）の急逝により、その援助を受けていた方も死に至る事案や、30代、40代の家族が同居しているにもかかわらず、家族全員が死に至っている事案など、上記のような世帯に限らず発生している。
- このような実態を踏まえ、厚生労働省は、先般、「生活に困窮された方の把握のための関係部局・機関等との連絡・連携体制の強化の徹底について」（平成24年2月23日社援発0223第3号社会・援護局長通知。以下「局長通知」という。）を発出した。
- その後、さらに関係機関等に対して関係課長から関連する通知を発出し、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よう依頼している。
- 関係省庁においても、様々な関係機関の連携強化、情報の一元化のための体制構築あるいは個人情報の取扱いに係る通知が発出されているところである。
- また、平成24年2月以降に各省庁から個別に発出した通知も含め、改めてその防止対策を取りまとめ、先進的な取組を実施している地域の事例も交えた総合的な通知「地域において支援を必要とする者の把握及び適切な支援のための方策等について」（平成24年5月11日社援地発0511第1号社会・援護局地域福祉課長通知）を発出した。
- 安心生活創造事業推進検討会の中でも孤立死対策については、
 - ・ 従来想定していなかった人の孤立死事案が発生したが、これらに過剰に対応することで青天井の見守り社会を目指す、というのは必ずしも望まれていないのではないか。

- ・ まずは、全国民が、今まで孤立死の恐れがあるとしていなかった人に対しても新たに注意することが必要であるということを広く共有し、周りの人も、ご本人も気をつけていただく、という働きかけが必要ではないか。
- ・ 「生活困窮者」や「孤立死」という言葉、文言自体が難し過ぎたり人を脅かすようなイメージがあるのではないか。それが支援を求めることに躊躇いを持たせているのではないか。
- ・ ご近所や友達との関係など社会の中で、緩やかでかつつながりが生まれ、安心できるような拠点を増やすことが必要である。
- ・ 個人情報の問題では、行政が先頭に立って解決して欲しい。
- ・ 福祉は元来申請主義をとっているが、本当に支援を必要とする人たちをどうやって把握するか、ということに方向転換する必要がある。
- ・ 自ら支援を求めない、または求めにくい方をとらえていく必要がある。
- ・ 地域包括支援センターをはじめ、地域支援を始めている介護保険事業者も大事な存在である。

などの意見があり、孤立死対策を進めるにあたって参考にされたい。

孤立死防止対策について



- いずれにしても、社会的孤立の防止は、地域福祉の取組みにおいて重要な課題となっており、市町村行政が中心となって取り組むべき課題である。

- しかし、市町村行政だけで解決できる課題でもない。社会との接点を持たない、閉じこもりや引きこもりがちな人々を支援していくためには、行政のみならず民生委員、社会福祉協議会、地域包括支援センター等福祉関係者をはじめ、自治会、電力・ガス・水道や宅配業者等民間事業者など多様な人々との連携・協働が不可欠である。
- 今後の安心生活創造事業をはじめとした地域福祉施策の推進にとって、制度からもれる者を中心とした社会的孤立への対応は、最優先で取り組むべき課題であるとの認識が必要であろう。

②総合相談体制の確立

- 安心生活創造事業を実施してきた市町村の中には、既に総合相談体制を構築して取り組んできた地域福祉推進市町村もある。その多くが、地域福祉計画の策定を契機として、総合相談体制を構築していることに着目すべきである。この点は後述することとし、ここでは総合相談体制を確立することの必要性及び具体的な方法について、改めて整理しておきたい。
- 相談内容が多様化し、多問題化してきていることは、平成20年3月の『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告 地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－』でも指摘されているところである。
- 安心生活創造事業で「もれない把握」による要援護者を把握し、「もれない支援体制」を確立していくためには、要援護者のニーズを縦割りの体制でニーズを漏らすことがあっては、「もれない把握」が意味のないものになってしまう。
- 把握した要援護者のニーズをもれなく把握するための総合相談体制の確立が、次の大きな課題である。
- 実際の総合相談事例として具体例を挙げると、千葉県中核地域生活支援センター（千葉県単独事業、県内健康福祉圏14か所に設置）では、分野に限定しない誰もが地域生活を送れるように総合相談を行っている。
- その相談内容は、半数以上が複数ニーズであり、3つ以上のニーズが約3割を占める状況である。多問題家族事例においては、10を超える複数ニーズを総合相談で受けとめている状況である。

- 厚生労働省社会・援護局では、生活困窮者等制度からもれる者を受けとめる「生活支援戦略」について検討を行っている。これらの人々は、多様な課題が絡み合っていて複雑化しており、ニーズを可視化しにくい状況であると指摘されている。
- これらの人々のニーズを総合相談で幅広く受け止め、抱えている課題を生活困窮者本人にもわかりやすく整理していくことが総合相談に求められると考えている。
- 次に、地域包括支援センターを総合相談体制に発展することも、市町村の先進事例として生まれている。地域包括支援センターは、高齢者の総合相談を行うセンターとして設置されているが、静岡県富士宮市等が、高齢者分野を超えた総合相談体制を確立している事例として全国的に知られている。
- 安心生活創造事業に取り組んだ地域福祉推進市町村の中からも、このような取り組みが生まれている。千葉県鴨川市では、平成24年4月より地域包括支援センターを発展させて、福祉総合相談センターとして総合相談体制を確立した。この他にも、長野県茅野市や愛知県高浜市、秋田県湯沢市等が総合相談体制を確立している。
- また、地域福祉推進市町村の埼玉県行田市は、障害者の総合相談から発展させ、市役所にトータルケア担当を配置し、福祉関係部局の職員に総合相談の併任辞令が出され、分野横断的なカンファレンスが可能な体制が構築されている。さらに、平成23年度からは地域福祉推進幹（コミュニティソーシャルワーカー）を配置し、地域安心ふれあい総合センターの設置に向けた庁内プロジェクトチームを設け検討を行っている。
- このように、総合相談体制の確立は、先進地域で進み始めている。平成24年度以降の安心生活創造事業では、地域福祉推進市町村の継続内容の一つに、福祉の総合相談を位置付けたところである。今後、さらに総合相談体制の確立に取り組む市町村が増加することを期待している。

③地域福祉計画の策定

- 先述したように、地域福祉計画の策定は、先進地域における総合相談体制の確立の重要な契機となっている。また、一昨年夏のいわゆる「所在不明高齢者問題」や今般の「孤立死」の事案など社会的孤立が多方面から指摘される中で、地域福祉計画の重要性が改めて注目されるようになってきている。

- 昨年には、東日本大震災が発生し、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。今後は、復興のための地域福祉計画策定も求められる段階になってきている。
- 改めて、市町村地域福祉計画は、以下のような内容を盛り込むこととなっている。
 - 1 地域での福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
 - 2 地域での社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
 - 3 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項
 - 4 地域での要援護者に係る情報の把握・共有、安否確認方法
- また、都道府県地域福祉支援計画は、以下のような内容を盛り込むこととなっている。
 - 1 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項
 - 2 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項
 - 3 福祉サービスの適切な利用の促進、社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項
- 市町村地域福祉計画は、社会的孤立や災害時要援護者支援等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。安心生活創造事業で取り組んできた「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、さらに「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ところである。
- 一方、市町村地域福祉計画の策定状況は、平成22年7月31日現在で市区部で695か所（85.9%）、町村部で464か所（49.3%）、全体で1,159か所（66.2%）（策定予定含む）である。
- 都道府県地域福祉支援計画の策定状況は、41か所（87.2%）が策定（策定予定含む）している。市区部では策定が進んでいるが、人口規模の小さい市や町村部において未策定の自治体が多くなっている。
- 今後は、地域福祉計画の策定を契機として、総合相談体制の確立や社会的孤立の防止、買い物支援等NPOなどの民間事業者との連携も進展していることから、都道府県地域福祉支援計画が未策定の都道府県と連携し策定を促すとともに、都道府県と協力しながら策定率の向上に取り組むことが重要である。

④「介護予防・日常生活支援総合事業」との関係

- 平成23年6月15日に可決成立し、6月22日に公布された「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成23年法律第72号）」に基づいて、介護予防・日常生活支援総合事業が創設された。第5期介護保険事業計画に「介護予防・日常生活支援総合事業」を位置づけることが市町村で検討されている。
- 「この介護予防・日常生活支援総合事業は、市町村の判断により、地域支援事業において、多様なマンパワーや社会資源の活用等を図りながら、要支援者・二次予防事業対象者に対して、介護予防や配食・見守り等の生活支援サービス等を総合的に提供することができる事業」となっている。
- 介護予防・日常生活支援総合事業の導入により、要介護認定において「要支援」と「非該当」を行き来するような高齢者に対する、切れ目のない総合的なサービスの提供や、虚弱・引きこもりなど要介護認定されない高齢者に対する円滑なサービスの導入、あるいは自立や社会参加の意欲の高い者に対する、ボランティアによるこの事業への参加や活動の場の提供などが可能となる。
- 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、一人暮らし世帯等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」と位置付け実施してきた。
- 今回の介護保険法の改正により介護予防・日常生活支援総合事業が創設されたことで、安心生活創造事業の対象として考えてきた高齢者が、新制度を利用することも考えられる。
- 例えば、安心生活創造事業の第一原則として「もれない把握」を行ってきた点について、介護予防・日常生活支援総合事業の二次予防事業対象者の把握に係る事業によって、市町村の要介護者及び要支援者を除く第一号被保険者を対象に実施することとされており、これを活用して高齢者のもれない把握を実施することを検討する市町村もあることが予想される。
- また、生活支援サービスに係る事業によって、要支援者及び二次予防事業対象者が自立した日常生活を営むことができるよう支援することを目的として、定期的な安否確認及び緊急時の対応を行う事業を実施することが想定される。

- 従って、介護予防・日常生活支援総合事業と安心生活創造事業をどのように地域で実践していくかは、それぞれの地域の実情に応じて、両事業の連携の上に実施していくことが十分考えられる。
- しかし、安心生活創造事業は、高齢者の支援に限らず年齢で線を引かないもれない把握を実施してきており、必ずしも高齢者のみの把握を意図したものではない。障害者や65歳未満の中年実年層等の孤立死への対応等、地域の見守りから漏れてしまう傾向の高い人々に関する社会的孤立への対応をしっかりと検討していく視点が不可欠であることを述べておきたい。

⑤安心生活に必要な契約支援・権利擁護

- 近年の認知症高齢者の増加は、地域で暮らしていく高齢者の判断能力が低下していくことが想定され、福祉サービス利用援助や様々な生活上の契約支援など権利擁護が必要となることが考えられる。
- これらは、地域生活をしている知的障害者や精神障害者も同様であり、発達障害者や多重債務を抱えてしまう若者等も家計支援が必要とされ、生活困窮者支援では必要不可欠な支援となっている。これまで、社会福祉法の日常生活自立支援事業や民法の成年後見制度によって、判断能力が不十分な者あるいは判断が困難な者等への支援が行われてきた。
- また、単身世帯が増加している今日状況の中で、地域で安心生活を送るためには、アパート賃貸契約や入院時保証人等、契約時に保証人を必要とするケースが増えている。高齢者や障害者等何らかの支援を必要とする人が単身世帯のため保証人となる人がいない場合、困難を抱える場合が想定されている。
- 今般、老人福祉法が改正され、老人福祉法第32条の2で「後見に係る体制の整備等」が市町村の努力義務とされた。平成24年4月1日より施行されている。同法第32条の2の2で都道府県も市町村と協力して後見等の業務を適正に行うことのできる人材の育成及び活用を図るために、助言その他の援助を行うよう努力義務とされた。
- また、障害者自立支援法も改正され、平成24年4月1日から「成年後見制度利用支援事業」は任意事業から必須事業に変更されている。

- このように、安心生活を送るためには、契約支援や権利擁護が求められており、安心生活創造事業では法人後見を社会福祉協議会等が実施することの重要性を本事業開始当初より指摘してきた。最高裁判所事務総局家庭局の「成年後見関係事件の概況一平成22年1月～12月」によれば、親族後見人が成年後見人等の全体の6割を切り減少傾向が続いている。
- 弁護士、社会福祉士等の第三者後見人の割合は増加傾向にあるが、専門職後見人は不足しているのが現状である。厚生労働省は、昨年度より「市民後見推進事業」を開始し、市町村における市民後見人の養成について、支援を行う取組みが始まったところである。
- 社会福祉法創設以来、都道府県及び政令市社会福祉協議会を実施主体に福祉サービス利用援助（事業名「日常生活自立支援事業」）を行ってきた。事業規模は、平成23年度実績で約26億円の補助を行っている。
- 社会福祉協議会やNPOによって権利擁護センターや成年後見センターが創設されている。
- 安心生活創造事業開始以降、法人後見を実施する社会福祉協議会が増加傾向にある。安心生活を送るためには、このような権利擁護の支援が必要であり、日常生活自立支援事業と併せ、成年後見制度との連携も含めた権利擁護の取組みが求められている。

⑥要援護者が社会参加・自己実現できる仕組みづくり

- 安心生活創造事業で把握された要援護者は、早期発見、早期対応により、見守りや買い物支援といった基盤支援を利用することにより、自らの生活を自ら組み立てていくことが可能となる。地域の支援ネットワークとつながることにより、社会的に孤立することなく、必要に応じて何らかの支援を受けることができるのである。
- 一方、安心生活創造事業推進検討会では、「この要援護者が見守られるだけの人にならないか心配」という声が委員よりあった。
- さらに、見守る側、見守られる側となるのではなく、双方向型の支援システムが重要であることが指摘された。Aさんは、あるときは見守り等の支援を受けていても、あるときは誰かを支援することもある。
- 要援護者は、支援を受けるだけでなく、何らかの取組みに社会参加し、自己実現していくことが重要である。このように要援護者が自己実現できる地域社会づくりの視点が不可欠である。

- そのためには、社会的な居場所づくりが重要である。この居場所づくりの取組みは、社会福祉協議会やNPO、自治会等がサロン活動や宅老所、小規模多機能型サービス、共生型施設等により展開されてきた。
- 要援護者が地域社会の中に自らの居場所を見つけ、参加し自己実現していく地域社会づくりが今後の地域福祉の展開においても重要になると考える。

5 おわりに

(1) 残された課題

- 提言・提案の章で述べてきたように、今後の地域福祉の展開では、①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地域包括ケアの展開、⑤契約支援・権利擁護体制の構築、⑥要援護者が社会参加・自己実現できる仕組みづくり、等が必要であると本報告書では考えている。
- 特に、社会的孤立の問題は、孤立死の事案をはじめ、生活困窮者対策の観点等、制度からもれる人々をどのように把握し支援していくのかという大きなテーマを内包している。
- 高齢者、障害者、ひとり親家庭等において制度からもれる人々がいるとともに、自殺、虐待、DV、セクシャルマイノリティ、外国人支援等、市町村行政の窓口では市民が相談を持ちかけにくい、あるいはどこの相談窓口に行ったらよいかわかりにくいようなニーズへの対応も課題となっている。
- 平成24年3月から相談が始まった、「社会的包摂ワンストップ相談支援事業」では、これらのニーズが相談の中心となり、20～50代の若い層の相談が中心となっている。
- 地域福祉は、このような社会的に排除されている人、社会的に孤立しやすい人々の支援をどのように考えていくのかが大きな課題となっている。
- 安心生活創造事業は、制度からもれる人々の見守り・買い物支援といった基盤支援を整備していくことを目的としてきた。今後は、制度からもれる人々のニーズを包括的・総合的に受け止める「総合相談」、認知症や障害等で判断能力が不十分な人を支援する「権利擁護」等の体制づくりが課題となろう。さらに、これらを利用する要援護者が社会に参加し、「自己実現」するための居場所づくりや活動の場づくりが必要となると考える。

- さらに、これらの活動を支援していくための「財源を作り出す仕組みづくり」についても、今後継続して検討していかなければならない課題であると認識している。
- 安心生活創造事業は、平成21～23年度までのモデル事業としての期間を終え、平成24年度からはこの成果を全国で活用していく段階となった。最初の3年間を第1ステージとすれば、平成24年度からは第2ステージと位置づけられる。
- この第2ステージでは、「総合相談」、「権利擁護」、「社会的居場所づくり」等によって、要援護者が「自己実現」できる地域社会づくりを目指して取り組むことが、今後の地域福祉の一つの方向性を示す重要なものではないかと考えている。これらを本報告書の残された課題として整理して、安心生活創造事業の成果報告書を終えることとしたい。

Ⅱ 事例編

※各自治体からの報告に基づき作成

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

1) 北海道本別町

人口	8, 190人
世帯数	3, 839世帯
高齢化率	33. 2%
ゾーン人口	8, 190人 (平成24年2月29日現在)

① 本事業の成果

○ 要援護者の把握

在宅高齢者悉皆調査、在宅障がい重度者調査により、要援護者（ひとり暮らし世帯等の日常生活支援が必要な方）を漏れ無く把握することができた。また、民生委員の個別聞き取り方法により、高齢者の回収率が98. 4%となり、民生委員から見た支援が必要な方についても把握することができ、日常からの民生委員活動の向上にもつながった。

○ 災害時要援護者避難支援体制の構築

上記調査時に、災害時要援護者の把握もあわせて行い、自治会単位での避難支援体制の構築につながった。

○ 自治会・民生委員との個人情報共有

上記調査時に、個人情報提供についての同意署名欄を設け、97. 1%の高齢者が自治会等への個人情報提供に同意。要援護者情報を自治会と共有することにより、日常から災害時に至るまでの安否確認に役立っている。この個人情報の共有を機に、自治会単位で個人情報取扱に係る規約の制定が進んでいる。

○ 担い手の養成・確保

訪問員の担い手を「生活・介護支援サポーター養成研修」により圏域単位で実施し、149人が受講、活動登録者が94人となり、福祉人材の養成・確保の機会となった。

- 権利擁護事業への発展
事業を受託する社会福祉協議会が平成23年度から法人後見実施機関となり、日常生活支援と権利擁護事業を一体的に行う体制が整備された。また、同年度から厚労省の「市民後見推進事業」にも着手している。
- ② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
 - 要援護者情報の更新
専任の臨時職員1名を配置し、膨大な調査結果を「地域福祉支援システム」兼（災害時要援護者避難支援個別計画）として情報の管理・更新を行なっているが、継続した職員配置が必要。
 - 対象範囲の見直しと類似サービスとの統合
介護サービス利用者、障がいサービス利用者を対象から除外しているが、サービス利用者の中でも「見守り（話し相手）」の利用希望が多い。認知症高齢者に対して長時間の見守りを行う「やすらぎ支援事業」との統合、サービス利用対象者の範囲の拡大について、今後、検討を行なっていく。
 - 利用料金の設定
1回1時間100円の利用者負担に対して500円の活動費を支出しており、利用者の増加とともに事業費用も増加していく。また、「やすらぎ支援事業」の利用料金も1回1時間100円としていることから、両事業の適正な利用者負担のあり方を検討する必要がある。
 - 自主財源の確保
本別町個性あるふるさとづくり寄付条例に基づく「福祉でまちづくり推進基金」が、7年間で920万円となり、本事業への基金充当額についての検討を進めている。本基金のみによる事業の継続が困難なことから、一般財源の投入により事業を継続していく必要がある。
 - 介護予防・日常生活支援総合事業の導入
二次予防対象者及び要支援者を対象とした本事業の導入についても検討が必要である。
 - 訪問員のフォローアップ・活動受任調整
本年度に訪問員フォローアップ研修を開催しているが、継続した活動支援体制の構築が必要である。また、この間、訪問員としての活動が無い方に対するフォローアップと受任調整を行っていく必要がある。

- 引きこもり者の情報把握・支援方法
自治会に対して個人情報の提供を行なっている際に、引きこもり者に対する調査と支援方法についての相談が複数あった。どのようにアプローチを行い、支援が必要な方に対する支援をどのように行なっていくかが課題となっている。
- ③ 今後の展開
 - 本事業は、第2期地域福祉計画（H23～H27）における重点事業として位置づけており、この期間中に事業の定着化を図る。
 - 対象者の把握
調査済みの台帳情報の更新、転入者及び65歳到達者、新規障がい手帳交付者・サービス利用者に対する調査を自治会、民生委員の協力を得ながら継続して実施する。
 - 個人情報の共有
本事業及び災害時要援護者避難支援計画を通じて、自治会・関係機関との個人情報の共有を進めてきたが、町内全ての自治会との個人情報共有・更新体制の構築を図る。
 - 担い手（訪問員）の養成・確保、活動支援体制の構築
利用者の増加や担い手の高齢化に対応するために、新たな訪問員の養成・確保を図るとともに、訪問員との定期的なミーティングや訪問活動による効果と課題を検証するなど、訪問員がやりがいを感じて活動を行なっていくためのサポート体制の構築を図る。
 - 権利擁護事業との組み合わせによる生活サポート体制の構築
本事業を通じて社会福祉協議会が法人後見事業を開始し、H24年度に「成年後見支援センター」を設立し、権利擁護相談、市民後見人の養成と活動支援体制整備を進めていくことから、安心生活創造事業と一体的な生活サポート体制の構築を図る。
 - 安定的な事業運営を行うための自主財源確保
安心生活創造事業の実施により、在宅生活が豊かに継続できている効果を広く周知し、町内外に対して「福祉でまちづくり推進基金」への寄付拡大を図っていく。
- ④ 今後新規市町村に必要なこと
 - 実施体制の検討・整備
行政所管部局、委託先所管部局における役割分担、人的配置等の検討、体制整備が必要。特に、モデル実施期間中に担当者の変更が無いように理事者等と調整を図るべき。

- 先行市町村の事例
特に、今回のモデル事業がうまく進まなかった事例（背景・要因等）を参考とすべき。
- 地域福祉計画の策定・見直し
この事業を実施する市町村は、地域福祉計画にしっかりと位置づけすべき。
- 定期的な情報交換の場
ブロック会議の開催が困難な場合、新規モデル市町村での定期的な情報交換の場の設定が必要。

2) 熊本県合志市

人口	56,687人
世帯数	21,118世帯
高齢化率	19.7%
ゾーン人口	8,934人 (平成24年1月31日現在)

① 本事業の成果

- 基盤支援を必要とする方々の把握やニーズ調査が合志市全体で約1,500件実施でき、そのニーズの内容を分析できたこと。
- そのニーズ調査を受けた方々に対し、本人の介護保険や障がい手帳などの状況、支援者状況や緊急連絡先などを記載した要援護者ネットワーク台帳を配布することができ、その情報は、民生委員や社会福祉協議会、市で共有することが出来た。また、その要援護者ネットワーク台帳や健康保険証の写や薬剤情報提供書などを筒に入れ、冷蔵庫などで保管することにより万が一の場合、救急隊員がその情報により緊急連絡先と連絡を取ったり、日中であれば社会福祉協議会や市役所に問い合わせることもできるようになった。
- 合志市では、合併補助金を利用してコンピュータシステムを構築した。そのシステムを利用し、安心生活創造事業での登録者と災害時要援護者としての登録者を同一として扱い、住民基本台帳や様々な福祉情報と連動して登録を行なうことが出来た。今年度、そのシステムと連動した地図情報システムが出来上がるため、視覚的に対象者を判断することもでき、様々な更新に対応できるようになった。
- この事業の調査業務は社会福祉協議会にお願いしたが、当市では、個人情報保護審査会に社会福祉協議会とコンピュータシステムを結びということを承認頂いた。このことにより、市と社会福祉協議会との情報の共有化とデータ入力を社会福祉協議会にお願いすることにより、情報の停滞が無くなった。
- ニーズ調査の結果により、必要な基盤支援がわかったため、その支援に対応するぽっかぽかサポートという事業を立ち上げることができた。これは、有償ボランティアにより、簡単なお手伝い、例えば「ゴミ出し」や「掃除」、「電球交換」、また、商工会の会員などに呼びかけて、一部ではあるが「買い物の宅配サービス」や「巡回販売」などの構築ができた。

- 第4のポケットについては、ぽっかぽかサービスを活用した財源確保の循環システムを作った。
- ② 残された課題・本事業を実施して見えてきたこと
- 地域において基盤支援が必要な方をもれなく把握するという原則であったが、基盤支援が必要な方の把握がいかに難しく、また、その把握がいかに重要かということが見えてきた。この把握は、いつ出来上がるというものではなく、ずっとエンドレスに把握が必要になっていくと感じている。
 - この安心生活創造事業の事業内容やニーズ調査などを市独自のチラシや市の広報、受託している社会福祉協議会の広報誌、民生委員の訪問や声かけなどで市民への周知を繰り返し行なっているが、なかなか市民からの登録が増えていない。周知不足の状況となっている。これからも粘り強く事業やサービスの内容の周知を図って行きたい。
 - 当市は民生委員さん方が日常から福祉票と呼ばれる様々な見守りが必要な情報を収集しておられたため、その情報の確認や情報収集とその内容の充実を先んじて考えた帰来がある。しかし、住民や地域を巻き込んだ事業展開の必要性が一番大事で今後充実させていかないと国や当市が目指す方向にはいかないと感じている。
 - 現在、当市は収集された情報（登録者が提供に同意された情報）を自治会や消防団、警察や消防署に提供を行っていない。もちろん、災害が起きたときには情報提供は可能だが、日常使えるように提供の仕方（日頃の利用に伴う個人情報保護の観点からの管理など）を市として検討しなければならない。
- ③ 今後の展開
- せっかく国からチャンスを頂いたので、この事業を現状の状態（基盤支援を必要とする方々の把握やニーズ調査、サービスの提供）を継続していきたいと考えている。
 - 今後は、災害時要援護者の個別支援計画の内容を登録者に設定していくことやサポートサービスの内容の充実、また、合志市内に5ヶ所から6ヶ所程度の生活支援センターを設置し、より住民に身近なサービス提供などが出来るようにしていきたい。

④ 今後新規市町村に必要なこと

- まず一番に機密性が高い個人情報を扱うということを実感し、個人情報への取扱いや管理の体制を整備して個人情報保護審査会で承認を得ることが必要と考える。

- 基盤支援が必要な方の情報やニーズを収集することになるが、情報収集と同時にその情報を管理するシステムが必要になると思う。情報は収集した時点から陳腐化が始まり、また、情報は必ず更新が必要となってくる。そのことを考えて体制整備が必要と考える。

- 情報は出来るだけ集めると考えずに、集まってくる仕掛けができるならばその方が良い。ブロック会議でも意見が出ていたが、なかなか良い方法を見つけることが出来なかった。

- 情報収集の仕方に関連することになるが、出来るだけ地域が、地域で情報を集める、地域で現在の状況を考えるということを行なうようにしたほうが良いと感じた。例えば、地域での座談会や、地域での支援が必要な方や災害時に支援が必要な方の地域でのマップ作りなどが有効ということをお頭において、事業展開を考えたほうが良い。

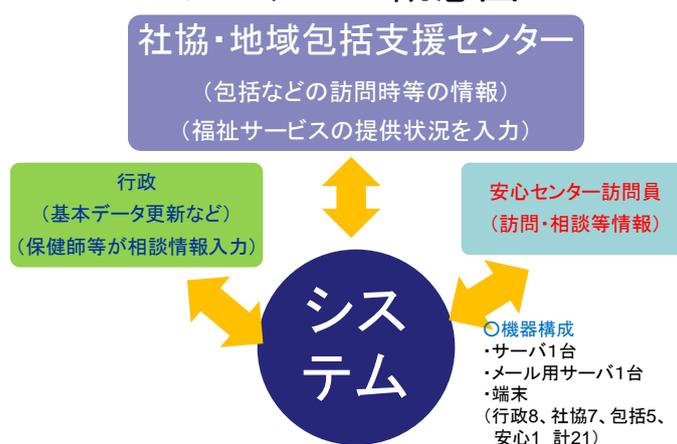
3) 宮崎県美郷町

人口	6,016人
世帯数	2,489世帯 (平成23年10月1日現在)
高齢化率	43.6% (平成22年10月1日現在)
ゾーン人口	6,016人

① 本事業の成果

- 高齢者世帯に対して全戸アンケートを訪問聞き取り方式により実施。ニーズの把握を実施できたこと。
- そのニーズを踏まえ、独居高齢者等を定期訪問する組織として安心生活支援センターを創設し、主任（専任）と訪問員6名（兼務）を配置し、実際に稼働して2年が経過したこと。
(延訪問先件数=5,044件/2年間)
- 福祉関係者が、その所属する組織の垣根を越えて要支援者等の情報を共有するため「安心ネットシステム」を構築し、各事業所に端末を配置した。安心訪問員、地域包括支援センター、行政保健師や担当者、社協関係職員が活用することで独居高齢者の相談や支援に効率的に対応でき、また洩れなく支援できる体制が整えられた。

システムの概念図



- 安心定例会を各区（日常生活圏域）に月1回開催し、安心訪問員、地域包括支援センター、行政保健師や担当者等に加えて、町立病院の医師や看護師長も加わり、訪問時の状況等をもとに包括的な連携協調体制が整えられた。

- 民生委員の協力を得て、「安心見守り地蔵（緊急連絡先カード）」の配布や「愛の連絡員（近所の見守り員）」の立ち上げが実施できたこと。また民生委員に担当地区の独居高齢者名簿や要援護者名簿を渡して、年に1回は「気になる人（要支援者）」の洩れがないかをチェックする事業を開始できたこと。（平成23年度～）
 - 独居高齢者等の実生活を支援するための組織として「シルバー人材センター」を立ち上げ、順調に業務の受注が図られていること。
 - 高齢者アンケートで要望が多かった「コミュニティバス」の運行が開始され、順調に運営できていること。
 - 安心ネットに保存されている訪問時情報を生かし、町外の子らを支援の環の中に入れていくため、近況をメールにてお知らせするサービスを開始できたこと（平成24年3月開始）。
 - 安心生活支援センターの事業として独居高齢者の食事調査を2回実施し、その実態把握ができたこと。また「安心瓦版」や「安心給食だより」の作成を行い、訪問時に配布することで訪問がスムーズに進み、訪問先との信頼関係の醸成が図られたこと。
 - この事業の意義が町長や議会等に理解され、今後も高齢化に対処するための有意義な施策として平成24年度以降も町単独事業として継続できる見込みであること。
- ② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
- 民生委員には、事業の中身とその目的、意義などを相当ご理解いただいたと思っているが、民生委員の中にも温度差があり、今後も民生委員との協働を常に意識しておく必要を感じている。
 - 例えば若年世代と同居している高齢者の場合、今までは「息子夫婦が面倒をみるから大丈夫」として、安心訪問員や民生委員の関心から外れる傾向があったが、虐待と疑われるケースや家庭内に問題を抱えている場合もあり、必ずしもその実情を把握しきれていないケースも見受けられた。このようなケースは民生委員研修会で取り上げ、地域でのイベント等に民生委員も積極的に出向いていただき、情報の収集に努めていただくことになっているが、その後の対応も含めて今後も課題として残っていくものと考えられる。

- 「安心食の調査」を通じて見えてきたものとしては「口腔ケアの問題」「栄養の偏りや欠食」がある。前者は地域包括支援センターの職員に歯科衛生士がいるので、その者を中心に町内歯科診療所とも連携をとって今後対応を進めていく考えであるが、後者については栄養士の在宅指導でもなかなか食習慣を変えることができずに対応策を見つけれないでいる。今後、町が（委託）実施している配食事業や食生活改善推進員等との連携も含めて検討課題として残っている。
- コミュニティバスの運行については、便数の増などの要望があるので、現在改善の検討を進めているところ。
- 買物難民対策については、商工会と連携して「買物代行業」や「安否確認を兼ねた御用聞き事業」も試行してみたが、需要が少なかったり、また手数料収入が少ないため採算面で継続が厳しい状況である。都市部と違ってスーパーやコンビニの配達は当面期待が難しいので、今後とも試行錯誤を重ねながら検討を進める必要がある。
- 訪問員が独居高齢者宅との信頼関係を築けたのは利点であるが、例えば買い物を頼まれるとか実生活の支援まで依頼されるケースもある。基本的には断っているが、あまりに地理的条件が悪かったり、本人の健康状態等によっては依頼を受けるケースもある。今後の取り扱いを検討する必要がある。

③今後の展開

- まずメールでの情報発信事業をぜひとも成功させたいと考えている。事業の順序としては
 - ・ 町外の子らへの近況報告、地域で支援している状況、町の福祉サービスやふるさと納税等の情報提供（支援の環に入っただく）
 - ・ 民生委員、見守り員、本人（携帯をもっている場合）に対しての「悪質訪問販売」等の情報提供
 - ・ 民生委員や見守り員、防災関係者（消防団幹部）に対しての災害時における要援護者の情報提供メールを活用して町外の子らと早くから連携を保つことによって、先手を打つ形で介護予防や在宅生活支援の充実につなげていきたい。
- 高齢者が抱える課題としては、「食事や口腔ケア」「認知症」「引きこもり」「身体の虚弱化」と思われる。食事については、行政栄養士や食生活改善推進員等との連携を図り、また医療機関との協力を念頭に改善の糸口を見出していきたい。またその他の介護予防については、包括支援センターや行政保健師、安心の訪問員等が協力して研修会等を開催してきたので、今後とも継続していきたい。

- 民生委員との協働が基本と考えているので、今まで以上に情報交換を密に行っていく。また見守り員の制度を実施していない地域も一部にあるので、導入に向けて働きかけを行っていききたい。
- 買い物代行等の「買い物難民対策」については、現在は有効な手立てが見つかっていないが、地理的条件が類似している他市町村の情報を収集するなど、今後とも検討を進めていききたい。
- 低所得世帯などでは、実生活への支援が必要な者（例：お金がないので病院にかからない）も存在するが、現段階では有効な手立ては出来ていない。だれが、どこまで、どのような形で支援をするのか、またできるのかという視点で関係機関で協議を進めていききたい。

④今後新規市町村に必要なこと

- 町づくりの理念を関係機関や関係者が共有することが重要ではないでしょうか。地域の実情によってスタイルは異なると思いますが、基本的には行政、社協、医療機関（医師会）が核となり、更に民生委員や地域の役員、NPOなどの住民団体等との連携・協調を図っていくことが出来れば、すでに半分成功したと言っても過言ではないと思います。都市部では団塊の世代に優秀でやる気のある人材が豊富でしょうし、また田舎においては昔ながらの地縁の力を生かしていくことにより、それぞれの地域の実情に応じた共助の町づくりが可能と思います。
- 場合によっては、災害対策を切り口にして、近隣の共助（見守り合い）を高めていくことで安心の町づくりへつなげていったり、また高齢者においては、やはり健康づくり（介護予防）の視点も重要ですので、既存の事業や制度とも組み合わせて、縦割りではない横断的な事業組み立ても有効かと思います。

(2) 過疎・小規模高齢化地域の事例

1) 秋田県湯沢市

人口	51,588人 (平成24年1月31日現在)
世帯数	18,269世帯
高齢化率	31.7%
ゾーン人口	東小：6,016人、 西小：10,369人 山田：4,527人 弁幡岩：7,361人 三須高：4,670人 稲川：9,514人 雄勝：7,907人 皆瀬：2,668人

① 本事業の成果

○ 課題の把握

これまで把握出来なかった問題や課題について地域に入り込めるようになったことで、地域に埋もれていた多くの課題が見えるようになってきた。

○ 地域住民の福祉に関する関心の高まり

住民や福祉関係者への説明・研修を目的に「地域福祉セミナー」を年間3～4回実施したことで、この事業への関心と継続の必要性についての理解が浸透した。

皆瀬地区では、工夫されたサロン活動で、引きこもり防止や安否確認ができています。また、サロン活動の延長から、地域で困っている方に何かすることはできないか考え、新たな支えあいへの取り組みとして、生活サポートシステムを立ち上げ、地域住民の意識を高め支援につなげている。

○ 関係機関の連携

エリア担当のCSWが多くの課題に向き合ったことで、本当の意味での医療・保健・福祉の連携、あるいは、弁護士・司法書士などの専門機関との関係が深まり、日常の相談支援活動にも活かせるようになった。

- 要支援者マップの更新
移り変わりの早いマップの内容について、地域住民が自主的に見直し、作業を進める町内が増えてきている。
- 対象者の安心・安全へと繋がったこと
昨年度から今年度にかけて、震災に対する不安が大きく、冬は豪雪による除雪・雪下ろしへの心配、夏は猛暑が続き熱中症の注意喚起、訪問販売や振り込め詐欺等不安要因が多かった。訪問員（サポーター）が定期的に訪問することで、一人での寂しさ・不安から安心に変わり、また、サポーターが馴染みがあるという信頼から相談し易く、対象者が「安心」「安全」「喜び」を口にするようになった。

【安心生活創造事業各チーフより】

- この事業を実施してきたことで、特に行政・社協・地域包括支援センター・施設等が、どのような事業・役割を担ってきたかを、会議・セミナー・ケース検討会・各種研修会等を実施したことや、各機関が連携し、抜けもれの無い支援体制の構築に取り組んだことで、改めて分かったことも多く、それぞれの立場を理解出来る最良の機会であった。また、住民のほとんどが「この事業は必要である」と言っていたことが、事業の継続を願う気持ちと更なる事業推進への期待と考え、今後も市民全体で取り組みを進めていく必要がある事業だと考える。最後に、東北・北海道ブロックでモデルとなった市町村関係者との情報交換や交流も、事業で壁にあたっている時には心強かったことも報告に付け加えさせていただきたい。
- この事業に取り組むことで、地域の課題が見え、また利用者のニーズがわかりとても良かった。今までは、元気に生活され大丈夫と思った方も、実際訪問すると、困りごとや寂しさを感じる方もおり、見守り活動の重要性を再認識した。
- 訪問員による一定頻度の訪問は、実態把握と関係作りにおいて有効である。民生委員の関わり方とも似ているが、あえて自分の地区の民生委員には相談したくないという方もおり、人を支えるという視点から、非効率的と捉えるより、重層的な関わりを持つというプラス面を押したいと思う。
- この事業を展開することで、対象者の生活を支援し「安心感」を持っていただいたことは確かである。在宅介護支援センターとして地域に関わり、一人暮らし・二人暮らし、日中一人世帯、見守り傾向の高い対象者は増加しているが、見守りや安否確認などの支えあいと生活を応援することで、今まで住んできた自分の家で暮らすことが可能である。誰もが住み慣れた地域で生活が継続できるように、「安心した

生活を創造する」だけの事業でなく、地域を支える新しい取り組みを具体化する必要がある。そのためにも、人との関わりを大切にし、「住民・行政・社会福祉協議会・各関係機関」全てがもっと、自分の地域に、そして湯沢市に関心を寄せて欲しい。

② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと

○ 要支援者マップの更新

湯沢市は、市内全域を対象として取り組んできているが、町内の福祉員によっては、マップの見直し作業に取り組めないところもあり、災害時を想定すると不安が残る。

○ 専任のCSWの配置

本来、この事業でいうCSWについては、出来るだけ専任で地域福祉課題に集中して対応できる体制が必要であるが（地域福祉課題の把握を丁寧に行うと困難ケースがどんどん出てくるため）、当湯沢市では、専任のCSWを雇っていないために、全て兼務で対応している。仕事量が増え、職員の肉体的・精神的な負担が増大している。

○ 情報のシステム化

移り変わりの早い要支援者情報について、訪問員の報告や町内における自主的な更新作業の報告により、マップに付け加えたり削除したりと日々更新作業をしているが、膨大な情報量を実施機関・行政とどう共有し、データ化・管理・活用していくか検討する必要がある。

○ 財源の確保

○ 対象者の範囲見直し

疾患（糖尿病・心臓病等）、男性独居者等を含む必要がある。

○ チーフ、サポーター（訪問員）のフォローアップ研修の実施

③ 今後の展開

○ 介護保険の「地域支援事業」により安心生活創造事業を継続していくことを考えている。日常生活圏域ニーズ調査で把握された要援護者情報を基に、在宅介護支援センター及びサポーターによるきめ細やかな訪問活動を実施する。

【安心生活創造事業チーフより】

- 湯沢市では、市内全域を対象としたために、旧市町村を対象とする地区ごとに対応の仕方が違う部分（実施機関により得意な部分、不得意な部分がある）もあり、市内のどの地域に暮らしていても同様の対応が出来るようにしていかななくてはならない。

また、地域住民が福祉に関心を持ち、自主的な見守り活動やサロンなどの交流事業を実施していくなど、行政と他機関の事業との両輪がかみ合うことでより効果的な取り組みになると考えられ、今後も継続して小地域福祉活動の推進を目指した事業を進めていく必要がある。

④ 今後新規市町村に必要なこと

- モデル後の財源については、3年間の努力により、住民や行政が必要性を理解して「この事業費を何とかしなくては」と思えるような企画を練ったうえで、事業を進めていくことが第一である。ぜひ、最初のモデル市町村の事例から、自分たちの市町村に合うものを参考にして、取り組んでいただきたい。

- 一部地域ではなく、市全域で取り組むこと。

- 市民や他機関に事業内容を周知させ取り組むこと。

2) 広島県庄原市

人口	39,837人
世帯数	15,900世帯
高齢化率	37.6% (平成23年12月31日現在)
ゾーン人口	敷信地区：2,585人 北地区：1,511人 □和地区：2,277人

① 事業の成果

- 地域で気になる方（訪問対象者）を漏れなく把握するため、各小地域で関係者（自治会長・自治会の福祉部・民生委員・ひとり暮らし高齢者等巡回相談員・老人クラブ会員等）が一堂に集まり、自分達が普段の地域活動で把握している情報や、生活していて気づいた事などを話し合った。また、定期的に対象者の見直しを年2～3回実施し、併せて随時関係者で情報交換を行った。地域関係者が小地域でニーズを把握することにより地域内で問題解決する仕組みができた。
- 訪問員は、地域住民の中から適任者を選び、訪問活動を行った。地域住民ということもあり、信頼関係が築け、ちょっとした支援（ゴミ出しや外出支援等）が日常の生活の中で行われるようになった。



訪問員の活動

- チャリティーグラウンドゴルフの開催や地域の祭りでのバザー開催などにより、財源確保を進めた。その中でも「ふるさと応援会費」として、老親をふるさとへ残して市外へ出ておられる子どもさん方へ、この事業を応援していただくという趣旨で、年会費1口＝5,000円で会員になってもらった。会員へは、親ごさんの写真・近況の様子をお伝えする手紙・市広報・市社協だより・自治会だよりと、地元の

特産品等を送付し、つながりづくりに努めた（年会費の一部を活用）。この事業で、少しでも子どもさんに親ごさんを気にかけていただき、関係を深めていただくことを目的とした。次年度も会費の更新をお願いしていくと共に、新規会員の募集拡大を進める。



ふるさと小包便

- このモデル事業への理解が広がり、住民組織が自らの活動として、見守り支援事業を自治振興区単位や自治会単位で実施しはじめた。
モデル事業の3自治振興区を基盤に、新たに4自治振興区が他の財源により、平成23年度に動き出した。今後数年以内に、庄原市の全自治振興区（実施中7・未実施15＝計22）において安否確認やご近所支援を広げ、市内すべての地域でこのモデル事業発のおたがいさまネットを普及させることとしている。
- ② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
 - 地域で漏れのない対象者把握を進める中で、精神障がい者の閉じこもりの実態がうきぼりになった。
 - 関係機関と民生委員が連携し、閉じこもりの解消や孤立の解消に向け動いている。しかし、長期間閉じこもりだった方やほとんどお会いできない方もおられ、コンタクトをとるだけでも難しい状況がある。今後も、どう関わりを深めていくか、地域と協働し進めていく。
- ③ 今後の展開
 - 小地域での関係者が集まり、気になる方を定期的に情報交換し、対象者の見直しを行っていく。その後、気になる方を関係者で見守ることを基本にしながら、見守りやちょっとした支援をすることにより、在宅でできるだけ長く、安心して暮らしていけるように事業を継続していく。
自治振興区で始めた財源確保を継続しながら、新規の財源確保も進めていき、モデル地区を先進地域として他地区へも広げ、最終的には庄原市全域にこの事業を拡大する。

- ④ 今後新規市町村に必要なこと
 - 個人情報の取扱いについて、事業実施者側で意識統一を図り、共通認識にしておいたほうが良いと思う。関係者と気になる方の話合いをしたとき、個人情報の取扱いについて議論となった。庄原市ではこの件については、住民関係者がご本人の同意を取りつつ、見守り対象者を把握する方法をとることにより問題をクリアした。

(3) 都市コミュニティ再生・集合住宅型地域の事例

1) 神奈川県横浜市

人口	3,688,773人
世帯数	1,583,889世帯
高齢化率	20.0% (平成22年国勢調査)
ゾーン人口	旭区旭北：約23,000人 栄区公田町団地：約2,000人



① 事業の成果

- 行政や社協ではなく地域住民が立ち上げたNPOに事業を委託し、事業3原則に取り組んだ。
- 見守りは、出向いて見守る戸別訪問に加えて、対象者に出向いてもらう買物支援・食事提供とセットで行うことが有効だった。行政や地域包括支援センターだけでは取り組みにくいノウハウが蓄積できた。
- 一戸建ての地区への見守り活動については、集合住宅エリアで通じる手法とは異なる工夫が必要であることがわかった。一戸建てエリアと比較して集合住宅エリアは、エリアと住民が限定され、住民層も似通っており、住居が密集していることから、効果的で効率的な見守り活動が行いやすかった。



〈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

② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと

○ 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单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。

○ 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。

○ 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、拠点の利用料と社会福祉士等の専門職の人件費に対する公費投入は避けられない状況。

③ 今後の展開

○ 本事業は当初の予定通り、23年度で終了とし、事業の継続はNPOの意向によるものとする。本事業で得られたノウハウを他の地域の見守り活動を行う団体等にも伝承できるようにしていく。

○ 今後新規市町村に必要なこと

時限付きのモデル事業なので、3年後の継続・収束の見通しをもちつつ、事業に取り組んでいただいた地域関係者、見守りを受けた支援対象者に御理解をいただきながら進める必要がある。

2) 大阪府豊中市

人口	390,457人
世帯数	167,953世帯 (平成24年2月1日現在)
高齢化率	22.0% (平成24年10月1日現在)
ゾーン人口	88,059人

① 本事業の成果

- 無縁社会の進行している中で、孤立化問題に真正面から向う事業をまちぐるみで展開できたことにより、孤立化に対する取り組みが重層的に進んだ。
- 自治会や民間の団体の参加が弱まり、今後より一層、孤立化の進展が予想される中、全国的な展開が急務である。
- これまで地域との繋がりを拒否していた方を把握し、地域福祉活動とリンクすることにより新たな繋がりを構築出来た。
 - 1) アンケート配付のニーズ調査で把握した希望者宅へ民生委員によるフォロー訪問や安心キットを配布したことによりひとり暮らし高齢者の登録者の拡大が図れた。
 - 2) 地縁型のつながりを希望しない方へ新たなサービスの開発が進んだ点。
 - ・ 契約による安心協力員の派遣（緊急時の対応含む）
利用者48人 協力員214人（平成24年2月末日現在）
 - 3) 企業・事業所の参画で、高齢者の安否確認・緊急対応が可能になった点。
 - ・ ひとり暮らし応援事業者ネットワークの構築（22業者 500店舗が参画）
 - ・ 緊急支援 13件（平成22年度実績）
 - ・ 参画事業者のための協力活動の手引き（見守りマニュアル）の作成
 - ・ 高齢者見守りステッカー（応援事業者用）の作成・配布
 - 4) 希望される高齢者を週1回の電話で安否確認できる（安心コール）体制が出来た点。
 - ・ H24年5月28日からサービス開始

- ② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
 - 保証人問題（身寄りの無い方の施設入所、入院時の際に発生する保証人の問題）
 - 身寄りの無い方の遺品等の処理や対応
 - 24時間の支援体制の問題
 - 65歳未満のひきこもり等 社会的孤立の課題
 - 緊急対応や生活困難等の資金（セーフティネット）づくりの必要性
 - 個人情報取扱いにおける環境の整備
- ③ 今後の展開
 - 地域福祉計画に基づき、社会福祉協議会を中心にひとり暮らし高齢者やSOSを出さない・出せないといった支援が行き届きにくい人などへの社会的孤立を防ぐ方策として位置づける。
具体的には、
 - 1) 75歳時にひとり暮らし高齢者調査の実施
 - 2) ひとり暮らし登録者への安心キットの配布（登録促進）
 - 3) 安心協力員との契約による見守り活動
 - 4) ひとり暮らし応援事業所により見守り活動
 - 5) 安心コールによる安否確認等重層的な見守り活動の展開
 - 6) 買い物支援として、買い物支援情報や福祉情報の提供を目的とした買い物便利帳の作成
 - 7) 小売市場と連携した出前市場プロジェクトを実施し、団地等の買い物難民対策事業の展開
- ④ 今後新規市町村に必要なこと
 - 現状で把握できる人のみならずそれ以外のSOSを出さない・出せない人などを対象にし、アプローチすることが必要。
 - 行政だけのアプローチではなく、社会福祉協議会をはじめ住民・企業等新しい公共の視点で支えるしくみづくりを構築することが必要。
 - 推進委員会を関係者でつくることで、幅広く現状を把握し、智慧を出し合いすすめていくことが必要。

3) 兵庫県宝塚市

人口	233,390人
世帯数	99,529世帯
高齢化率	22.35%
ゾーン人口	17,403人 (平成24年2月1日現在)

① 事業の成果

○ 事業者による見守り支援

支援が必要な方の早期発見、早期支援を目的として、日頃住民と接する機会が多い民間事業者に見守り支援の協力（高齢者等の異変を察知した場合に地域包括支援センターに連絡）を依頼したところ、個人宅配、新聞販売店等の協力が得られて、見守りのネットワークが広がった。通報があったことにより、早期支援、地域の見守りにつながったケースがある。

○ 制度の狭間に対する個別支援（くらしサポーター事業）

年齢や障害の有無は問わず、既存の制度や住民活動では対応できない困り事を抱えている方に対して、一時的な生活支援を行うことで、社会的孤立を防ぎ、住み慣れた地域で安心して生活できるようにサポートするもの。具体的には、サービス拒否の高齢者やひきこもりの児童等への支援を行った。

○ 見守り支え合いの仕組みづくり

モデル地区を含む8つの地域で、住民の話し合いや専門職支援のもと、全戸アンケート調査、見守り活動の検討等、地域の実状に合わせた方法で、地域福祉活動が実践されてきている。



マップ作りの際の回収場面

② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと

- 事業者による見守り支援＝個人情報保護法の壁
事業活動の中で知り得た情報を本人に無断で地域包括支援センター等の専門機関に提供することが、「個人情報保護法」に違反行為となるのではないかという議論になった。根本的な解決策はなかったが、個人情報保護法第23条1項2号を根拠にすすめていくことと、「見守り支援に関する協力確認書」を締結することによってすすめていくこととなった。事業者が安心して情報を提供できる根拠が見当たらないままである。
- 制度の狭間に対する個別支援
個別支援にとどまることなく、住民との協働により新たな見守り支援体制づくりを行うことを目的としていたが、個別の問題を地域全体の問題として捉えることの困難さがあった。
- 見守り支え合いの仕組みづくり
住民主体ですすめてきているため、住民の意識、組織化の度合い、担当者の関わり等で地域格差ができています。

③今後の展開

- 事業の継続を予定している。
- 事業を受託した宝塚市社会福祉協議会では、「安心生活創造事業」に対して、同協議会のスローガンを反映した「安全で安心なたのしいまちづくり事業」というニックネームをつけた。その意図は、本事業終了後も社協の中核事業として継続して実施しようとするものであった。
- 平成23年3月に策定された宝塚市社協の第5次地域福祉推進計画においても、「安心生活創造事業」の理念や考え方を積極的に取り入れ、制度の枠にとらわれない個別支援体制の構築、総合的な見守り体制の構築等に重点的に取り組むこととなった。さらに市が現在策定中の「宝塚市地域福祉計画（第2期）」にもその理念、視点、内容等は連携して引き継がれている。

④今後新規市町村に必要なこと

- 市民主体の取り組みの促進
市民の力を尊重し、行政が前面にでないようにすべきだと感じている。その点宝塚市では、宝塚市社会福祉協議会に任せたことが功を奏したと思っている。また社会福祉協議会でなくても、市民パワーが積極的に本事業の実施を担っていくことが重要であると感じている。

- 単体の事業として取り扱わない
「安心生活創造事業」を、一事業として限定せず、関連する事業との連携や連動を意識することが重要であると思う。それによって従来からの事業とのつながりや目標を改めて意識化し、明確にできたことが成果につながっている。単体の事業として限定された位置付けであれば、事業の成果も限定的なものになるのではないかと感じている。

- 事業の継続性
本事業に取り組む以上は、市（またはそれを受けた社協など）が、継続する覚悟を持って取り組むことが重要であると思う。宝塚市社会福祉協議会では、補助が終了した次年度からも、ややスケールダウンする形ではあるが、本事業の継続を予定されている。

4) 福岡県北九州市

人口	977,633人
世帯数	423,644世帯
高齢化率	25.1%
ゾーン人口	計8ゾーン： 5,897人～11,282人

① 安心生活創造事業に取り組む前提となった北九州市における「いのちをつなぐネットワーク」の主な取り組み

1) 北九州市いのちをつなぐネットワークとは

いのちをつなぐネットワークとは、住民と行政の力を結集し、地域における既存のネットワークや見守りの仕組みを結びつけ、セーフティネットの網の目を細かくすることによって、高齢者のみならず、支援を必要としている人が社会的に孤立することがないように、地域全体で見守り、必要なサービスにつなげていくための取り組み。

地域福祉ネットワークの充実・強化を図る事業であり、行政の方から地域に出向く「出前主義」を実践し、地域住民による地域福祉活動を支援している。

2) 「いのちをつなぐネットワーク事業」の推進体制の整備

○ 平成20年4月 市役所に「いのちをつなぐネットワーク推進課」を新設し、市レベルの体制を整備。民生委員、社会福祉協議会、地域包括支援センターもあわせて所管し、地域福祉分野のとりまとめを行っている。

○ 平成20年4月 区役所に「いのちをつなぐネットワーク担当係長」（以下「担当係長」という。）を配置し、区レベルの体制を整備。（7行政区に総勢16名を配置）

○ 平成23年4月 区役所に保健福祉部門の統括として「いのちをつなぐネットワーク係」を新設。高齢者の総合相談窓口である地域包括支援センターや保護課をはじめ区役所保健福祉部門との情報共有や連携を推進し、相談支援体制の強化を図っている。

3) 地域福祉活動への支援

○ 地域会合への参加

担当係長は、地域の様々な会合に参加し、行政に対して相談しやすい環境づくりに努め、地域の方といっしょに地域の課題の解決に向けた話し合いを行っている。

○ 個別相談への対応

担当係長は、地域住民から支援を必要とする人の個別相談を受けた場合には、自宅訪問等による迅速な対応を行い、必要な行政サービスや地域の見守りへつないでいる。

4) 福祉所管局以外の部局との連携

実施者	取り組み内容
ふれあい巡回員 (建築都市局)	市営住宅管理人の補完業務のため、一人暮らし高齢者世帯を訪問しており、福祉相談を受けたら、区役所に連絡。
水道料金滞納整理員 (水道局)	訪問時に、生活困窮が心配される方に気づいた場合、区役所に情報提供する。
女性消防団員 (消防局)	一人暮らしの高齢者宅を訪問し、防火・防災指導を行うとともに、簡単な福祉相談を受け、区役所に情報提供する。

5) 「いのちをつなぐネットワーク推進会議」の開催

地域関係団体、警察・医師会などの関係機関に加え、電気・ガス・郵便、個人への宅配を扱っている企業、NPO・ボランティア団体など様々な民間団体においても、日ごろの業務や活動の中で、「(支援を必要とする人を見つかる)」、そして支援に「つなげる」ことへの協力を呼びかけるため、「いのちをつなぐネットワーク推進会議」を開催。

(第1回) 平成20年 8月19日 参加21団体・企業

(第2回) 平成23年12月 8日 参加26団体・企業

6) 民間・NPO・ボランティアにおける協力

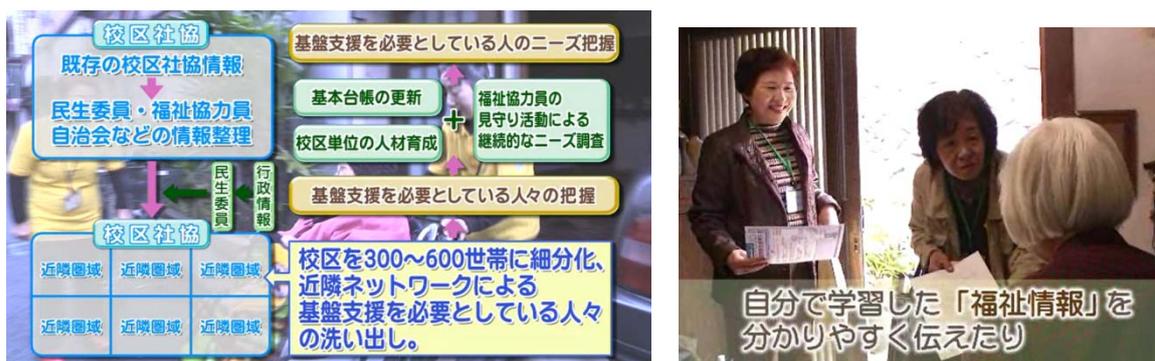
日ごろの業務や活動の中で、いのちに関わる心配な事態に気づいた場合、区役所の担当部署やいのちをつなぐネットワーク係、消防署、警察署につなぐなど、それぞれの特性に合った協力が行われている。

(具体例)

協力団体	「見つける」の取り組みや「つなげる」動き
電気・ガス事業者 郵便・新聞配達事業者	◎検針員・配達員等が、訪問・配達時に何らかの異変に気づいた場合、区役所等に連絡。
(株)ビッグベアーズ フーズサービス	◎気になる人については、配達時に安否を確認し、職員間で確認。
北九州ヤクルト販売(株)	◎ヤクルトレディの「街の安全・安心サポート隊」を実施。配達時に何らかの異変に気づいた場合、区役所等へ連絡。
北九州市住宅供給公社	◎建築都市局の「ふれあい巡回員」の活動を行い、市営住宅における一人暮らし高齢者の見守りを行っている。
独立行政法人都市再生機構	◎専任の高齢者相談員が月1回、管理サービス事務等において、団地を巡回し相談を受け、内容に合わせ民生委員や地域包括支援センターと連携している。 ◎小倉南区徳力団地では、専任の「生活支援アドバイザー」が団地内管理サービス事業所に常駐し、高齢者の相談等を受けている。また、希望者には毎週1回安否確認の「あんしんコール」(電話による確認)を行っている。
老いを支える北九州家族の会	◎ 介護家族の支援として、介護体験者が集まり情報提供や交流会や相談会などを行っている。 ◎ 徘徊により行方不明の認知症高齢者の捜索を支援している。
北九州 NPO 研究交流会	◎ 様々な活動を実施するNPO団体の情報交換やワークショップ、出前講演などを行い、NPO活動を支援している。
認知症・草の根ネットワーク	◎ 認知症高齢者や家族、近隣者、関係者と交流会や研修会などを開催している。

② 本事業の成果

- 本市の安心生活創造事業は、地域における見守りの一翼を担う社会福祉協議会のふれあいネットワーク活動の充実・強化をベースとして取り組みを進めてきたが、ゾーンを設定したモデル地区において実施した見守りを行う福祉協力員の再配置(50世帯に1人配置)とリーダー(民生委員などに依頼)の決定が成功例となり全市的な波及効果をもたらしていること。



ふれあいネットワーク活動の充実強化による
 支援を必要としている人がもれなくカバーされる体制づくり
 ※「校(地)区社協の小地域福祉活動DVDより」

- ③ 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
- 世代の活動者の育成を含め、地域の活動を担う新しい人材の発掘
 - ゾーンを設定したモデル地区において、名簿の整備や訪問記録などの自己点検・評価を実施した結果、その地域の強み・弱みが把握できたこと。
 - 民生委員との連携や市・区社協における支援体制の強化
- ④ 今後の展開
- ゾーンを設定した8つのモデル地区における取り組みを、整備した手引きやDVD、会得したノウハウ等を活用しながら、全市域に広げていきたい。
 - 買い物支援等については、先進的な他都市の事例を参考に、地域におけるニーズの高まりに応じて取り組んでいきたい。
- ⑤ 今後新規市町村に必要なこと
- 本事業は、ある意味パイロット事業としての性格を持つので、ゾーンを設定するモデル地区の選定を含め手広く計画するより絞り込む方が、支援が分散されず、結果としてよりよい成果が達成できると思う。

(4) 見守りと買い物支援の事例

1) 岩手県西和賀町

人口	6,703人
世帯数	2,443世帯
高齢化率	42.19% (平成24年2月1日現在)
ゾーン人口	耳取：168人、上野々：317人 川舟：336人、鍵飯：113人 柳沢：68人 5ゾーン計：1,002人

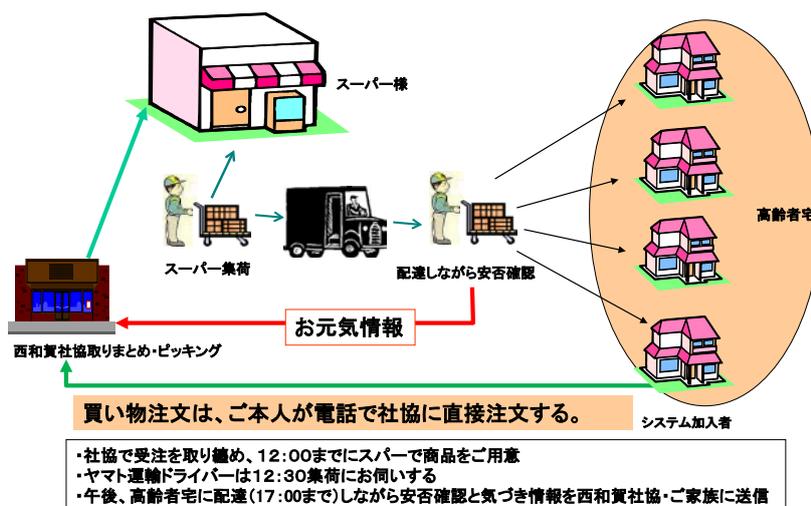
① 本事業の成果

○「まごころ宅急便」の実施

<まごころ宅急便のしくみ>

- 1) 午前10時までに社協へ電話で注文
- 2) 個別に注文品を取り纏め、スーパーへ注文
- 3) お店で個別注文ごとに箱詰め(クール)
- 4) 午後1時に宅配業者がスーパーに集荷
- 5) 町内の発注依頼者宅へ配達：午後5時まで
- 6) 個別商品の支払いを宅配業者が代引き処理
- 7) 宅配業者のドライバーから社協へお元気情報

「まごころ宅急便」のお買物支援型フロー図



- 個別訪問調査を行いながら、地域の現状や個別課題がこれまでに無いほど明らかになってきた。

- 生活支援訪問員などの設置により、当初想定外であった多様な課題や事案が散見されてきたとともに、個別課題の解決はもとより地域で暮らし続けることを難しくしている現状や今後の地域での実態に即した支援の在り方や埋もれたニーズへの対応など、支援のメリハリを指し示してくれた。
 - これまでどちらかといえば行政等からの一方的な地域への投げかけから、地域住民が自らの地域を考え、地域のために今後個人が行動する必要性があることを少しずつ意識する機会となった。
 - これまで地域懇談会などで、いくら発言しても要望しても叶わなかったことが、「まごころ宅急便」など実際に実現できる可能性があることを認識されるようになった。
 - 本事業を契機に地域の取り組みの必要性が認識され、これからの新たな見守りシステム等の導入についても積極的に協力する姿勢が生まれてきたこと。
- ② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
- 多様化する独居高齢者等の増加に対応して、これまでのような画一的なサービス提供ではなしに個別事情に即した柔軟な支援の在り方を検討する必要性がより強まってきている。
 - 地域で継続した暮らしを希望する基盤支援を必要とする方々の増加に対応して、見守りや相談支援、買物支援など生活を支える総合的サービスの構築が求められる。
 - 中山間地域等での急激な人口減は、長年維持してきた最小限の地域コミュニティまでも崩壊させ、まさに限界集落化の様相を呈してきている。そのような中、従来の近隣住民による見守りや支え合いの仕組みだけでは補完できなくなっており、地域から離れて暮らす子供たちや親戚、そして多様なセクターの参入や新たなシステムの導入など、これまでの見守りシステム等の概念を180度転換したのも生み出す必要も出てきている。
 - 行政サービスにかかる限られた財源を考えると、これまでのように地域での支援を要する方々への多様な支援については、全て無償での提供では、自ずと限界が見えてくる。何らかのかたちで、本人もしくは、親族等からの応益・応能負担を理解していただきながら求める必要が出てきた。

③ 今後の展開

- 地域で安定した生活が継続できるように、制度の狭間を埋める多種多様のきめ細かい日常生活支援を地域住民と協働して取り組んでいきたいと考える。
- これまで長い間住み慣れた地域で健やかに暮らし続けたいという願いは、地域の誰しもがもっている希望である。しかし、昨今の社会情勢にみられる高齢化や人口減・過疎化の進行は、長年住み慣れた地域での生活さえも危ぶまれる状況を生み出している。
- そんな中であっても、願いを可能ならしめるために何が必要かという視点にたって取り組んだ本事業でしたが、地域で支援を要する方々へのきめ細かい膝詰めの聞き取り調査や、それを基にした課題（ニーズ）把握からこれまで漠然と捉えてきた地域での多様な課題が鮮明になり、それらの課題に対して地域懇談会等を通じて多くの住民から「今自分たちできること」「解決のために何が必要か」「地域住民としてどの部分を担えるのか」等々、多種多様な生の実効性ある多くの意見が出されたことは、本事業の実施云々にかかわらず、これからの地域づくりや地域で支える仕組みづくりの上からも極めて有意義であったと考える。
- 特に、本事業の訪問調査、地区懇談会から発生した本町での《買い物支援事業「まごころ宅急便」》は、買物難民を救う一助としてマスメディア等に大きく取り上げられ、全国的に広がりつつあるとともに、東日本大震災で発生した大津波の被災地（本県の大槌町 8 月 1 日開始／釜石市 1 1 月 2 5 日）での買い物支援事業として仮設住宅等で暮らす方々の一助になった。
- これからの地域での要援護者等の生活支援を進める時に、従来通りの型にはまったものの考え方や過去の慣例に捉われているだけでは前に進まないこと、新たな発想や多様なセクターの参入を視野に取り組む必要性があることを強く感じさせられた。

④ 今後新規市町村に必要なこと

- 早めに、何を支援すべきか。見守りか。買い物か。日常の足か。ポイントを絞って、何に取り組むかを定めることが大事と思われる。

2) 栃木県大田原市

人口	74,842人
世帯数	28,354世帯
高齢化率	21.96% (平成24年1月1日現在)
ゾーン人口	10,829人

① 事業の成果

1) 地域住民の福祉意識の高揚

- 市内3地区（地区社会福祉協議会）で「見守り隊」が発足し、自治会を単位に自治会長を隊長とし、民生委員児童委員、福祉委員、公民館長等が隊員となって各隊を組織した。見守り対象者を把握する際、「地域支え合いマップ」を作成することで情報の共有化と意識づくりが図られた。
- 地域住民代表として主任を雇用し、行政とのパイプ役、また地域からの相談役としての役割を果たすことで、住民主体の活動であると理解された。
- 昔当たり前のようにあった「困った時はお互い様」「向こう3軒両隣」という地域住民の相互扶助機能の強化が図られた。

2) 支援体制の連携強化

- 東日本大震災直後に見守り隊員が自主的に住民の安否確認を行うなど積極的な取り組みにより、当初見守りを拒否していた対象者も理解を示し、見守りの対象者になった。
- 日頃の見守り活動に加え、買い物ツアー、食事会、茶話会等様々な活動を行っていくうちに見守り活動への理解が進み、対象者が増えていった。
- 見守り隊員の訪問時は、見守り対象者からの感想や行事のお知らせ等を掲載した「見守り隊便り」を直接手渡しで配布することにより、支援や状況把握に加え、お互いの信頼関係強化にもつながった。
- 地域にある警察、消防、商工会、新聞販売店、郵便局、ヤクルト販売店、小中学校、高等学校、ボランティア連絡協議会、国際医療福祉大学等と協定を結び、連携して日常業務の中でできることを通して見守り活動を支援していただくことで、見守り対象者の異変の早期発

見、早期対処につながった。

- 見守り隊や協力機関からの通報により、地域包括支援センター及び市や県の専門機関等へつなげる役割を担うことができた。
- 3) 買物支援・日常生活支援の向上
 - 地域の実情に合わせ、コンビニエンスストアによる移動販売や、地元商店会の協力を得て、宅配サービスの実施に向け調整した。
 - 見守り活動の際、ゴミ出し、役所の手続き、小修繕など安否確認以外の日常生活支援も実施した。
- ② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
 - 1) 遠方にいる家族との連携
 - 見守り対象者の家族が遠方にいる場合、隊員が見守りや買物支援、日常生活の支援をすることで、当座の不安や課題を軽減することはできるが、対象者が求める家族とのつながりを強める方策も必要である。
 - 2) 見守り拒否者への対応
 - 本人が見守りの利用を希望しない場合でも、客観的に見守りが必要なケースは、今後も説明を行いつつ、外からのさりげない見守り続ける必要がある。
 - 3) 交通弱者への対応
 - 外出（買物）に利用できる交通機関が、本市は不十分（限定されたバス路線しかない）なため、高齢や障がい等のため運転できなくなった方から、交通手段の充実を求める要望があり、いわゆる交通弱者対策が課題となっている。
 - 4) 関係機関との連携強化
 - 困難ケース等の対応には行政、地域包括支援センター、社会福祉協議会に加え、地元の医療機関との連携を強化する必要がある。また、行政の関係部署が横断的に情報共有や意見交換をし、連携して対応する必要がある。
 - 5) マンパワーの確保と強化
 - 住民主体の見守り活動の継続的な支援、問題ケースの対応や調整、さらには実施地域を拡大していくためにはマンパワーの計画的強化が必要である。
 - 6) 財源の確保
 - 国庫補助がなくなったとしても事業が継続できるよう、今後もこの

事業を継続的・安定的に実施するために市の財源を投入する一方で、地域においても何らかの自主財源の確保ができるよう検討が必要である。

③ 今後の展開

- 平成21年度から3年間で3カ所をモデル地区に指定して取り組んできたが、平成24年度以降も実施地域を拡大し、平成28年度までに、市内すべての地区において安心生活創造事業に着手したい。
- 住み慣れた地域で安心してその人らしく生活できるよう医療、介護、予防、住まい、生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築強化に向け、見守り活動に加え、医療・福祉分野のさらなる連携強化や社会資源の活用などを検討したい。

④ 今後新規市町村に必要なこと

- 単身世帯が急増している現状や日常生活、孤立等の実態について調査し、重要な福祉課題として地域でどう支えるかを丁寧な説明を通し、問題意識を高める。
- 事業を進めて行くと個人情報への壁にあたるが、個人情報の考え方は地域ごとに違うため丁寧に進めないとお互いの信頼がなくなる。また、情報共有を図るためには、データベースの構築、GISの導入を積極的に行う。
- 見守り活動には様々なやり方があるが事業を始める前にスタッフ全員が他の事業やサービスへの連携など全体像をイメージしてからスタートし、事業の進行とともに関係する様々な人や知恵、組織などを取り込む。その一方で、地域住民とよく話し合い、地域の実情に合った方法を選択し、「できること」から始めていき、より良い方向へ発展させていく。
- いわゆる顔が見える活動を行うこと。活動従事者と対象者が顔を合わせ、対話をするところから信頼関係の構築ができ、いざというときの支援もやりやすくなる。
- 対象者を訪問すると「サービスを利用したいけれど、どこへ相談したら良いか分からない。」という声をよく聞く。よろず相談窓口的な、いわゆるワンストップサービスに取り組むことを推奨する。

3) 富山県氷見市

人口	52,329人
世帯数	17,361世帯
高齢化率	30.7% (平成24年2月1日現在)
ゾーン人口	朝日丘校区：5,231人 久目校区：1,527人

① 本事業の成果

- 本市のモデル地区において、地域特性を活かしながら住民の主体性に基づいた生活支援サービスを開発し、自立した運営を実現することができた（市全体としての生活支援サービスの開発）。
 - ・朝日丘…外出支援＋なんでも相談所の開設及び運営
 - ・久目…買い物支援、外出支援＋久目地区相談室の開設及び運営
 - ・市全体…老人福祉センター寿養荘の利用者に対する買い物支援サービスの実施



買い物支援の実施

- 潜在的なニーズの把握方法を確立できた。
従来の調査や地域福祉活動によるニーズ把握に加え、自治会の協力を得て、班単位に情報通な人をピックアップしていただき、民生委員がニーズを聞き取りする。（朝日丘）
- 新たな専門職・行政間のネットワークを構築できた。
子育て支援を考えるネットワーク及び障害児（者）支援のネットワークを構築することができた。

- 地域住民と専門職・行政の協働による総合相談支援システムの構築を、本市の主要施策の位置づけとして第3次氷見市地域福祉計画に掲げることができた。
本事業の期間中には総合相談支援システムを構築することはできなかったが、今後もこのシステム構築について市全体で検討していくことが明確になった。
- ② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
 - 身近な地域での相談窓口の重要性
生活支援サービスの開発の両輪として、地域住民による相談窓口の設置が、地域力（情報を把握する力、課題を解決していく力、専門職・行政につなげる力等）を高めることが確認できた。
 - 買い物支援を視野に入れた外出支援の重要性
住民ニーズとしては、買い物支援サービスを実践していくと将来的な事（通院等）も考え、外出支援がすべてを包括することがわかった。
 - 分野（高齢、障害、児童）間における格差の判明
地域住民との連携を視野に入れた専門職間の連携体制を整備する場合、分野（高齢、障害、児童）間で、制度に基づく専門職の配置人数、資質（支援）、研修機会などに格差があることが明らかとなった。
 - 総合相談支援体制を実現する場合、住民、各種専門職（機関）及び行政をつなぐコーディネート機能の必要性並びにその機能を持続可能にするための財源（主に人件費）
- ④ 今後新規市町村が必要なこと
 - 自治体の持つ資源等（強み）と課題（弱み）を明確にし、資源等を活かしたフレームを掲げながら一つひとつの課題に対する取り組みを検討していく。
 - 事業展開の柱となる担当者及びその組織のリーダーシップの下で、多くの専門機関、地域住民を巻き込む。

4) 三重県名張市

人口	82,552人
世帯数	32,490世帯
高齢化率	24.1%
ゾーン人口	名張地区：6,553人 青蓮寺百合が丘地区： 7,726人 (平成24年2月1日現在)

<安心生活創造事業に取り組む背景>

- 名張市では、平成15年から「自分たちのまちは自分たちでつくる」という都市内分権を進め、地域への補助金制度を廃止し、「夢づくり交付金」という制度に切り替えることで地域に必要な事業は地域が決めるという取組を進めてきた。これにより、全市的に行われていた慣習的な事業が廃止され、地域の特色にあった新事業を展開し、地域のために地域が必要な事業を行い、地域で暮らす目線にあわせた自主・自立のまちづくりが進められてきた。
- 福祉行政としては、地域づくりと一体的に地域福祉を推進するため、市内15箇所の公民館等に「まちの保健室」を開設し、訪問活動や地域福祉活動支援、福祉機関との連携を行ってきた。
- 安心生活創造事業は、これらの基盤をさらに発展・強化させるとともに、住民を主体にした地域の取組を地域と一緒に考え、地域住民が主役の仕組みづくりを推進、実感できた。
- 名張市は、大阪のベッドタウンとして人口増加を続けてきたまちである。地元住民はもちろん、名張を第二の故郷として選んだ方々の、「生涯この地で住み続けたい」という気持ちが地域での支援の取組という形となって実現していく。今後も地域のネットワークや民生委員児童委員のご活躍を側面的に支援していくことが行政の役割として重要だと考えている。

① 本事業の成果

○ 有償ボランティアの立ち上げ

- ・ 市内2つの地域（名張地区と青蓮寺・百合が丘地区）を選定し、地域づくり組織（住民組織）主体の有償ボランティアの立ち上げに取り組んできた。
- ・ 先進地への視察、アンケート調査によるニーズ把握、定期的な勉強会の開催等により、地域ニーズに対応できる仕組みの構築を目指してきた。
- ・ 地域の課題や特性を踏まえ、名張地区では「見守り支援」を主とする体制づくり、青蓮寺・百合が丘地区では「生活支援」を主とする体制づくりを進めている。

○ 地区保健福祉センター「まちの保健室」のCSW機能の向上

- ・ 名張市では、地域包括支援センターのランチとして、市内15の公民館等に地区保健福祉センター「まちの保健室」（保健・福祉の専門職2名）を設置し、ワンストップの総合相談支援や一人暮らし高齢者等への見守り活動を行っている。
- ・ 安心生活創造事業においては、こうした要支援者への「個別支援」に加え、要支援者を地域が支え、その地域を支えられるような「地域支援」に着目した取組（まちの保健室における「コミュニティ・ソーシャルワーク（CSW）」の向上）を進めてきた。
- ・ 具体的には、これまで蓄積してきた個々の事例検討を行い、コミュニティ・ソーシャルワークに資する実践・スキルの共有化を図るとともに、報告書（事例集）や支援マニュアルの作成に取り組んできた。

② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと

○ 元気なうちから関わること

早期に必要なニーズを発見し、問題が深刻化する前に対応を行うためには、民生委員児童委員やまちの保健室が元気なうちから地域住民に関わるのが重要となる。

○ 「支える側」の厚みの確保

高齢化の進行に伴い、ますます医療や介護ニーズが増大・多様化することが予想されており、公的サービスでは対応できないような生活課題も顕在化している。こうした中、地域における「共助」の仕組みを重視し、「支える側」の厚みを増すような取組を進めることが必要となる。

- 支援のためのネットワークづくり
地域における生活課題に対しては、支援者や支援方法を限定することなく、関係者が連携を図りながら、柔軟に対応することが求められる。このため、支援の起点を要支援者本人に置き、生活課題を解決するためのネットワークづくりを進めることが重要となる。

- さらに漏れなくカバーされる仕組みづくり
家族のサポートを受けられず、助けが必要なのに「助けが必要」と言えない人、声が届かない人がいる。
また、孤立した子育てによる虐待等の問題が顕著となってきている。高齢者だけでなく、すべての世代で基盤支援を必要としている場合の支援について、さらなる仕掛けづくりを考えることが必要である。

- ③ 今後の展開
 - モデル事業から市内全域での取組
モデル的に行ってきた地域の取組について、他の地域にも波及させるような検討が必要と考えている。

 - つながりの「見える化」の取組
「地域支援」の推進に向けて、地域のキーパーソンやサロン利用者等に対するインタビューを実施し、「地域のつながり」を質的に把握・考察できるよう取り組んでいく。

- ④ 今後新規市町村に必要なこと
事業の内容によって留意すべきことは様々と考えるが、名張市については、住み慣れた地域で安心な生活ができる環境づくりを進めること、地域住民が自発的かつ主体的に取組を行うことを基本的な視点としている。

(5) 総合相談・権利擁護の事例

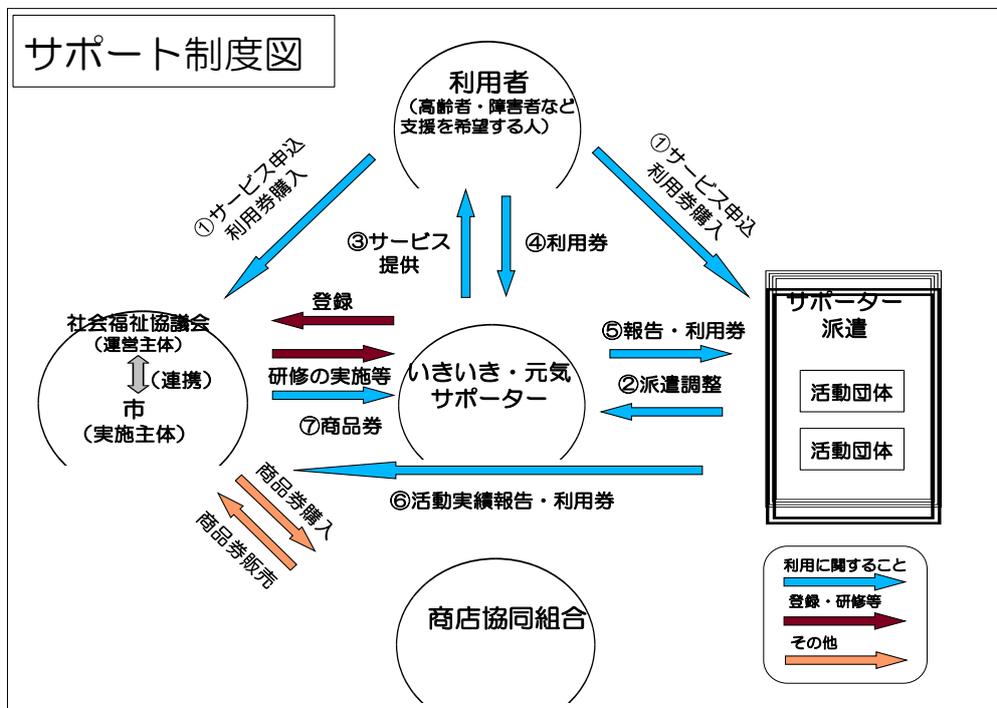
1) 埼玉県行田市

人口	86,623人
世帯数	33,460世帯
高齢化率	23.1%
ゾーン人口	86,623人 (平成24年2月1日現在)

① 事業の成果

- 行田市では、地域安心ふれあい事業という名称で、地域支援者による「ふれあい見守り活動」と支援が必要な高齢者等の日常生活を支えることを目的とした有償ボランティア制度である「いきいき・元気サポート制度」を推進している。
- これら事業を展開していく上では、市民への周知はもちろんのこと、地域支援者の理解と協力が不可欠であったことから、地域公民館ごとに各地域支援者や関係機関を集め地域課題等について考える「ささえあいミーティング」を実施した。事業の説明や協力依頼をしていく中では、例えば自主防災組織や災害時要支援者対策、いきいきサロン、老人クラブなど様々な地域活動と関連しているとの指摘を受けたことや、吸い上げた地域課題が多岐にわたっていたこともあり、それらに複合的に対応するため行政内部の連携強化を図ることができたことなど、様々な気づきや組織連携の構築等にも寄与したと考える。
- また、地域安心ふれあい事業実施前は災害対応策として平成19年度から実施していた災害時避難行動要支援登録制度が手上げ方式ということもあり、登録者が少なかったものが、登録制度そのものが日頃からの声かけが災害時での支援につながることから、ふれあい見守り活動と関連づけ、ニーズ調査と同時に周知したところ、登録者が大幅に増えた。
- 個別の事業から見てみると、ふれあい見守り活動では、もれのない見守り体制を構築するために、自治会ごとに「支え合いマップ」を作成することをミーティングで提案し、全自治会（186ヶ所）で地域支援者により作成することができ、そのマップには、災害時要支援登録者も落とし込み、ふれあい見守り活動と関連して実施することで、日常的な支えあいと災害時の支援について地域におけるもれのない見守り体制の構築に繋げることができた。

- 一方のサポート制度では、高齢者をはじめとした要支援者へ日常生活の基盤支援体制が確保できたこと、また、地域での多くの支援者の掘り起こしが行えたことは今後の地域福祉を進めていく上ではとても貴重な資源の確保に寄与したものであるといえる。



- 地域安心ふれあい事業にかかるささえあいミーティングや事業を推進する中で、地域支援者への働きかけや協力等も呼び掛けることで、地域での意識等も変化し、地域内で心配な人がいるとのことで自治会長やサポーター等から相談が寄せられるケースも出てくるようになった。
- こうしたインフォーマルなサービスと公的サービスとが相互に連携し総合的に支援していくことは重要であることから、平成23年には(仮称)地域安心ふれあい総合センター設置の検討に向けた庁内プロジェクトチームを設置し、総合相談支援体制及び地域福祉推進について検討している。
- 今後は、更に検討を重ね、誰もが安心して生活できる地域づくりに繋がればとよいと考える。

- ② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
- 地域の支え合い、助け合いは限られた地域支援者だけで行うものではなく、昔ながらの「向う三軒両隣」の考えが必要である。市民全体に地域支え合いの重要性をいかに醸成していくかである。平成20年度からささえあいミーティングを実施してきたが、自治会長も毎年3分の1が交代し、マップの更新も含め自治会内での引継ぎについて行政、社会福祉協議会が根強く関わっていかないと意識の浸透が難しいと感じる。また、地域性があるのはそれが個性ではあるが、先進的な取り組みについては事例紹介を行っていくことも必要と考える。
 - 社会福祉協議会には市から多くの事業委託をしており、本事業も一部委託している。今後、社会福祉協議会が地域福祉の推進が充実できるよう行政も様々な点で事業見直しをする必要がある。
 - 高齢者の見守りネットワークとして、電気、ガス、新聞配達、銀行などがあるが、もれのない体制づくりとして、企業のCSRとの連携も重要であることから、新たに安心・安全なまちづくりを目指したネットワークを構築する必要がある。（平成24年3月ネットワーク会議開催。）
 - 地域には、地域活動等に興味を持ってはいるものの参画できないものが多くいる。こうした方の掘り起こしと活用について検討していく必要がある。
- ③ 今後の展開
- 地域福祉を推進していく上で、行政内が縦割りでは市民ニーズに対して総合的に支援ができないと考える。よって、現在のふくし総合窓口を拡充した（仮称）地域安心ふれあい総合センターの設置検討を引き続き行う。また、社会福祉協議会との連携をさらに強化し、マップを手法とした地域づくりを行い、支え合い、助け合いの地域社会を構築していく。制度の谷間の問題もあることから、民間企業とのネットワークも強化し、支援が必要な方々が地域で安心して暮らせるよう取り組んでいく。
 - 今後新規市町村に必要なこと
縦割り行政の弊害とよく言われている。地域には様々な課題や社会資源がある。地域づくりを行う上では、行政は部局を超えた連携がないと住民からの理解が得づらいと考えられる。また、行政と社会福祉協議会の役割を明確に示し、連携強化が必要と考える。

2) 愛知県高浜市

人口	45,859人
世帯数	17,726世帯
高齢化率	17.1%
ゾーン人口	45,859人 (平成24年2月1日現在)

① 本事業の成果

- 毎年、民生委員の協力を得ながら、市内のひとり暮らし高齢者の二
ーズ把握を行うようになった。
- 把握した情報をデータベース化することができた。
- これまで、なかなかアプローチすることができていなかった、「福
祉サービス利用者以外の方で気になる方」について、CSWや民生委
員、その他専門職の訪問による状況確認ができた。
- 市社協に配置したCSWを中心として、行政の関係部署、地域包括
支援センター、社協、日本福祉大学等が集まり、困りごとを抱えた方
の情報の共有や進め方を話し合う場として「地域連携会議」を開催す
ることができ、ネットワークの構築につながった。
- 地域における、「支え手」の人材発掘ができた。
- 買い物支援を行う地元スーパーとのつながりができた。

② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと

- 地域福祉の財源確保に取り組んではいるが、効果的なものにはなっ
ていない。
- 地域における支え手として「生活支援サ-ター」を養成したものの、
その後十分に活用が図れていない。
- 地域の関係者が集まり、困りごとを抱えた方についての話し合いを
行う場であるネットワーク会議について、23年度中の開催に向け、
地域との話し合いを行うなど準備作業を行ったが、年度中には開催で
きなかった。
- 個人情報の取り扱いについて整理が十分にできなかった。

③ 今後の展開

- 本事業のような、公的なサービスではカバーできない見守りやちょっとした支援は、高齢化社会を迎える今、ますます必要となってくる取り組みであるし、常日頃のつながり、支え合いが災害時にも力を発揮することなどを考えると、今後とも力を入れて取り組むべきだと考えている。

④ 今後新規市町村に必要なこと

- 近年、全国的に見守り等の必要性が言われているため、既に地域では自主的な取り組みとして実施されているところが数多くあると思うが、行政としてはそうした既存の取り組みを否定せず、むしろうまく活用し、そうした取り組みをつなげて行く（ネットワーク化）といった視点で取り組むべきではないか。

3) 三重県伊賀市

人口	99,158人
世帯数	39,617世帯
高齢化率	27.0% (平成24年1月31日現在)
ゾーン人口	4,169人

① 本事業の成果

- 地域福祉計画に基づく総合的な地域福祉の推進
社会福祉協議会・市の連携が強化され、それぞれの推進における役割が明確になった。
- 圏域を重視した「支援のしくみ」の構築
 - 1) 生活実態調査による現状と課題の把握
モデル地区エリア全世帯主を対象に、生活実態調査を行うことで、住民の潜在的なニーズを把握することが出来、住民自治協議会運営部（自治会長含む）の中に危機感が生まれ、見守り支援体制構築に向けての士気が高まった。
 - 2) 地域ケアネットワーク会議の開催
多様な人材の参加（自治協・企業・行政・社協等）を得ることにより、住民自治協議会内で、情報交換や課題共有を行うことが出来た。またその結果、自治協内で取り組むべきことの整理も出来、自治会を超えての支援のしくみを検討する場を構築出来た。
 - 3) 情報共有の推進
今まで、自治会長・民生委員・近隣・専門職等、それぞればらばらに把握していた情報を、地域会議（自治会エリア）や地域ケアネットワーク会議の場が構築されたことにより、地域内で情報共有を行うことが出来た。
- 地域福祉活動を支える人材育成
市民ふくし大学講座を開講し、専門的な知識をもったボランティア「いが見守り支援員」を養成した。各地域でも「ご近所みまもり隊養成講座」を開催したことで、見守りに対する関心が高まり、地域主導で見守り支援員の養成を行った。

いが見守り支援員の養成



- ② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
- 市民の課題
 - 地域ケアネットワーク会議を有効的に活用し、住民自治協議会と自治会や民生委員などの連携を更に強化する。
 - 担い手の高齢化に備え、キーパーソンの発掘及び働きかけ。
 - 社会福祉協議会の課題
 - 身近な地域での地域福祉活動を活性化するためには、主任チーフ（社会福祉士）が行っていた調整機能や情報支援が不可欠である。
 - 地域で安心して暮らし続けるための新たな課題への対応。（例：保証問題）
 - 地域ケアネットワーク会議の運営支援の充実。
 - 市の課題
 - ・総合相談支援体制の構築
 - ・モデル地区の取組みの全市的な展開
 - 遠巻きの見守りや、自分発信での見守りを地域で話し合うことの重要性を再認識しながら、住民・行政・社協3者協働したしくみ作りが大切である。
 - 本事業に取り組んで見えてきたこと
 - 住民がご近所同士の支え合いや見守りの重要性を再認識した。ご近所同土で見守る体制を構築するため、矢持地区ではご近所みまもり隊養成講座を開催し、また上野西部地区では各自治会に福祉協力員を配置できたことは大きな成果と言える。

③ 今後の展開

伊賀市地域福祉計画に基づき、地域ケアネットワーク会議・地域会議の立ち上げを支援する。

④ 今後新規市町村に必要なこと

○ 住民主導

支援を行うしくみを充実させすぎても、これまであった家族の絆をなくしてしまう要因になりえるため、慎重に状況を見極めながらしくみを作り上げる必要がある。

○ 地域福祉計画の策定

市としての福祉の方向性を明確にし、庁内連携を強化する。また、社会福祉協議会との連携を確立し、役割を分担しながらともに地域福祉を推進していく。

(6) 地域の自主財源確保及び関係機関連携の事例

1) 千葉県鴨川市

人口	36,328人
世帯数	15,810世帯
高齢化率	31.1%
ゾーン人口	5,341人 (平成23年4月1日現在)

① 本事業の成果

鴨川市では、鴨川市社会福祉協議会（提供主体）を中心に住民と協働する中で福祉意識を高め住民主体の地域づくりを目指して取り組みを実施し、また、「見守り=顔の見える関係作り」と「福祉でまちづくり」の視点を大切にしながら全ての事業を展開させた。

1) 支援者の把握

- 全戸訪問ニーズ把握、対象者アンケート調査の実施
調査員は地域の民生委員・地区社会福祉協議会、区長、福祉ボランティアなど77名。対象世帯数1869世帯、回収率96.9%。
- 見守り支援マップの作成
アンケート調査時に見守り同意書を依頼し、その見守り同意書に基づき、調査員とともに見守り支援マップの作成を行った。

2) 見守りなどの仕組みづくり

- 全戸訪問アンケート調査を通じ、見守りの必要性を調査員が意識するようになり、その後の活動につながっていった。
- 生活・介護支援サポーター養成講座を開催するとともに、生活支援・介護予防サポーター「なの花サポーター」を発足し、ちょっとした生活の上の困りごとを支える活動を実施した。
- 閉じこもり防止や見守り拠点としてのサロン新規開設。保健師、地域包括支援センター、社協CSWなども参加により、顔の見える関係から相談も受ける体制を構築することが出来た。
- 地区社協の活動を見直し、内容を充実（世代間交流、警察からの呼びかけなど）、防災訓練・意見交換会

3) 新たな自主財源の取り組み

「かがわ おひさまの マーマレード」(寄付金 100 円含む)、黄色いレシート、寄付金機能付きの自販機設置(5カ所)、鯛ポイントカード、江見中学生によるなの花募金箱設置等の取り組みを行った。



かがわ おひさまの マーマレード

4) 福祉意識の向上に向けた講演や取り組み

安心して生活出来る地域づくりのための土壌づくりには福祉教育が欠かせないと考えて講演や講義などを実施した。

- 社協コーディネーターによる講演会の開催
(中学校、公民館、医療機関、ボランティア連絡協議会などで講演)
- 地域内活動交流の実施(城西国際大学生の交流、サロン同士の交流、サポーター同士の交流など)
- NPO 法人地域福祉研究所による地域福祉実践研究セミナー実施(2011. 8. 26~28)
- アドバイザー(大橋謙策氏)による医療・介護・保健・福祉の専門職向け講演会の開催(2012. 12. 1)
- サロン時など保健師や地域包括支援センターや社協コーディネーターなどによる広報活動の実施
- 広報紙、新聞掲載などによる周知

② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと

○ 移送手段確保の仕組み

買い物、通院、地域内の地域福祉活動参加などにも移送手段の確保が必要な方が多い地域である。どのような仕組みが良いのか検討していく必要がある。

○ 若い世代へ周知

JC主催の会議などでも提言があり、地域内の様々な地域福祉活動を知ってもらう機会が必要である。

○ 新たな自主財源の目標額到達に向けて

自主財源は目標額に達しない結果となったが、「かもがわ おひさまの マーマレード」にて取り組みを行うことで、本事業の趣旨を説明する機会も出来、また、地域内交流や世代間交流により、様々な分野の団体が協力し、「福祉でまちづくり」の足がかりともなった。

○ 法人後見・遺贈の仕組みづくり

社協にて広域後見支援センターを受託しているが、今回は情報収集を行い、仕組みづくりについては検討中である。

○ 人材育成と組織強化

地域内に個別支援と地域づくりの視点を持ち地域に出て活動するCSWの配置と事業を計画的に動くためにもチームで取り組む体制を構築する必要がある。この体制を整えた上で地域住民の担い手の養成や確保を行っていくことが大切である。

○ 見守り情報の一元化の仕組み

民生委員、地区社協、区長等の住民の情報と市や社協や事業所などが活動の中で気づいた見守り情報を一元化する仕組みが必要。

③ 今後の展開

事業を全市に広げたいと考えている。その為には、個別支援と地域づくりの視点を持つCSWの配置とチーム意識の向上がカギである。この配置を行う上での予算措置も必要と考える。

市と社協で検討部会を継続し、課題の改善や他事業や地域福祉活動との調整や隣近所の見守り体制づくり、住民や事業所と協働で「福祉でまちづくり」の取り組みを行っていきたいと考えている。

④ 今後新規市町村に必要なこと

市としての福祉行政の方向性(柱、ビジョン、ミッション)を検討や意見交換の場が必要であり、また、地域福祉計画や地域福祉活動計画にも反映し、定着化を図ることが大切である。

計画を実施するためには、単に単発事業と捉えるのではなく、包括的な事業展開を行っていく視点が大切で、横断的な連携が必要である。連携するにも市と市社協の双方に福祉企画力・機動力のある人材がいるか否かで大きく事業展開が違ってくると思われる。

体制として、個別支援と地域づくりの視点を持つCSWの配置や地域包括支援センター、保健師、社協の役割の見直しと協働の出来る組織体制作りが必要である。現在出来ていなくとも、本事業を通じて体制作りを行っていくという視点も重要となってくる。

CSWが事業展開するにあたり、住民が考え、行動する住民主体の活動を創出できるように関わる視点をもっていてもらうことは必要不可欠である。

事業を行う上では当然迷いもあるが、情報交換の場が大切であり、実施している地域との交流は大変勉強になったので、積極的に行うことがよいと考える。

2) 大分県臼杵市

人口	42,505人
世帯数	17,231世帯
高齢化率	32.22%
ゾーン人口	42,505人 (平成24年2月1日現在)

① 本事業の成果

○ 多様なエリア全体を通じた見守り

臼杵市では、高齢者や障がいのある方などの見守りが必要な人たちが、「安心して住み慣れた地域で生活を送り続けることができるようなまちづくり」を目指している。

○ ひとり暮らしの高齢者や障がいのある方、健康に不安のある方などが、本当ならおきない方がいい“万が一の時”に備えておく、また、そのような方の身に何かおきたときでも、地域の中でしっかりとサポートできるような態勢を整え、地域内の人と人とのつながりをいっそう緊密なものにしたいという思いから、安心生活お守りキット事業に取り組んでいる。

○ 安心生活お守りキットは、地域の自治会の区長さん、民生児童委員さんに一件一件、お年寄りの家を訪問してもらい、平成22年度はのべ3,800人の方の家に設置していただき、平成23年度にかけて行った更新作業による声かけでは約1,000件の申し込みがあり、現在までの申込者数はのべ4,800人となりました。現在では対象者約5,700人のうち約8割が加入している。



安心生活お守りキット

- また、臼杵市では、この情報を、市、消防署、社会福祉協議会、そして、区長、民生児童委員の皆さんで共有することで、急病などのときのほか、台風や地震などの災害発生時にも要援護者情報として把握しておくことができます。これまで、このお守りキットの情報は189件(24.2.1現在)が実際に救急の現場で活用されている。
 - 地域の力を活用した見守り
地域にある様々な活動主体を通じて、できる限り、地域の力を活用した見守りで旧小学校区(全体で20地区)に地域活動の拠点となる「地域振興協議会」を23年度まで9地区設置できた。
 - 見守られる人が地域に「出かける見守り」
地域振興協議会が設置されたことにより、地域の子どもからお年寄りまで、情報が共有でき世代を超えて地域のみんなが参加できる地域活動が活発になった。
 - いろいろな人の気軽な声かけが行き届く見守り
「安心生活お守りキット」の付加サービスとして郵便配達時に、郵便配達員が声かけを行う「ゆうびんやさんと市役所が真心をお届けするサービス」(希望する373世帯)と、市役所職員が市役所に出向くことが困難なお年寄りに行政サービス(12項目)をお届けする「安心お届けサービス」(9件お届け)も実施した。
 - 社会福祉協議会を中心とした連携体制の構築
社会福祉協議会が設置する総合相談窓口をワンストップ化するとともに、地域包括支援センターまでを含めたネットワークを構築し、地域の力を補完する体制が整いつつある。
 - ふるさとを思う気持ちを大切にしたい見守り
臼杵の歴史・文化、自然を活かした地域活動を積極的に行い、それを大切に思ってくれる心を最大限に満たす取り組みとして、地域振興協議会の活動に対する助成金にふるさと納税により財源を確保した。
- ② 残された課題・本事業に取り組んで見えてきたこと
臼杵市が安心生活創造事業に取り組んで来た課題については、
- 「安心生活お守りキット」の普及に向け、未加入者へ個人情報の取り扱い(申し込みは手上げ同意方式)について、十分説明を行ったうえでの加入促進が必要となっている。また、現在5機関(市役所・消防署・社協・区長・民生児童委員)で情報を共有しているが、その情報を今後どのような事業に活用していくか(災害要援護者マップなど)についての検討。

- 「地域振興協議会」の設置に関しては、今後未設置地域への設置を推進するにあたり、何が課題(施設・人・リーダー・補助金・活動内容)となり設立できないのかの検討。
- 「地域振興協議会」をベースにした高齢者の見守りでは、サロン事業で社会福祉協議会との連携と、集落支援員を活用しての地域づくり、あわせて地域に参加して元気をもらうという「出かける見守り」を今後どのように広げていくかの検討。
- 「安心生活お守りキット」の付加サービスなどいろんな人の気軽な声かけが行き届くように、新たなサービスが出来ないかの検討。
- ふるさと納税基金が減少した場合の対応について、自主財源確保ができるかについての検討。

また、社会福祉協議会の視点の課題としては、

- 見守る側(住民・行政・社協等)の役割分担(連携の在り方)を周知し続ける取組み。
- 見守られる側のいざというときの備え(生前と死後)を事前に準備できるための仕組みづくり。
- 住民の協力を得て見守りネットワークを構築する際の「個人情報保護」の範囲の整理(見守り拒否者のケース会議等で)。
- 過疎化・高齢化による見守る側の人材不足に対応する方策。
- 過疎化・高齢化が進行する中で、地域で暮らすことについての教育。などが事業に取り組むなかで、課題として見えてきました。

③ 今後の展開

- 臼杵市の今後の人口推計では、現在の臼杵市の人口は43,156人で、高齢化率、65歳以上の方の割合は31.5%に達している。全国平均の21~22%と比較して、およそ10ポイント程度上回って、高齢化が進んでいる。

2020年には、人口が37,658人で、高齢化率が39.3%となっており、さらに20年後には人口が31,109人、高齢化率が41.6%になることが見込まれている。これから10年間の変化が最も大きくなるだろうと見通されている。このような状況から、この変化の大きい10年のうちに、しっかりと地域の力を高めておいて、その後の高齢化率40%となった臼杵市でも誰もが元気で楽しく暮らしていけるまちづくりをしたいと考えている。

- こうした状況を考えると、今回安心生活創造事業を実施し、今のうちに、地域で見守りが必要な人を地域の中でしっかりとサポートできるような態勢を整え、地域内の人と人とのつながりをいっそう緊密にしておく必要があると考える。まさに、今、やっておかなければいけない、ということから「安心生活お守りキット」の更なる普及、「地域振興協議会」の未設置地域への設立や総合相談窓口における権利擁護へ取組みを中心に、継続して取り組んでいく。
 - また、買い物支援についても、実績から民間活力の利用や全市的な公的支援の開始時期などについて、検討を続けて行きたいと考えている。
- ④ 今後新規市町村に必要なこと
- 安心生活創造事業を取り組んで、「縦」の連携から「横」の連携が今後さらに必要になることが分かった。「高齢者課題」先進地の臼杵市としては、今取り組むことが今後10年先の臼杵市にとって重要であることも再認識できた。
 - 地域に出向き、地域の人と話し、課題・問題を一緒に情報を共有して考えていくことが、時間がかかるかもしれませんが、一番良い方法ということを実感した。
 - わかりやすく、簡単で、理解しやすい取り組みを、みんなで話し合いながら事業を計画し実施していくことが、今後の課題解決であることがわかった。
 - 臼杵市では今回の取り組みを実施する体制として「生涯現役まちづくり会議」を設置し、メンバーとして、コミュニティ推進室・教育総務課・生涯学習課・公民館・総務課・まちづくり推進課・福祉課・保険健康課・子育て支援室・消防署・社会福祉協議会で月に1回会議をもち情報の共有と事業の進捗状況の確認を行った。
 - 結論としては、関係機関の間で情報を共有できる体制を構築することが重要であると感じた。

Ⅲ 参考資料

安心生活創造事業推進検討会について

○開催要綱

「安心生活創造事業推進検討会」開催要綱

1. 趣旨

市町村と国とが協同して地域福祉を推進していくため、安心生活創造事業を実施する地域福祉推進市町村の取組を様々な角度から評価・検証するとともに、取組の成果を全国的に普及する方法等について検討を行うため、安心生活創造事業推進検討会（以下「検討会」という。）を開催する。

2. 検討事項

- (1) 地域福祉推進市町村の取組の評価・検証について
- (2) 取組の成果の標準化と普及の方法について
- (3) その他

3. 構成等

- (1) メンバーは別添のとおり。
- (2) 検討会に座長をおき、メンバーの互選によってこれを定める。座長は検討会の会務を総理する。

4. その他

検討会は、厚生労働省社会・援護局地域福祉課長の下に置くこととし、庶務は厚生労働省社会・援護局地域福祉課において行う。

【別添】

（敬称略50音順、○は、座長）

井上 英之 慶応義塾大学大学院特別招聘准教授 （～平成24年3月）

小田切徳美 明治大学農学部教授 （～平成24年3月）

土屋 幸巳 富士宮市福祉総合相談課参事

中村美安子 神奈川県立保健福祉大学社会福祉学科准教授

永田久美子 (福)浴風会 認知症介護研究・研修東京センター研究部副部長

野中 博 東京都医師会会長

林 芳繁 全国地域包括・在宅介護支援センター協議会会長

前田 和彦 高知県産業振興推進部中山間地域対策課長

宮城 孝 法政大学現代福祉学部教授

村田 幸子 福祉ジャーナリスト

森 貞述 介護相談・地域づくり連絡会代表

○和田 敏明 ルーテル学院大学大学院教授

○検討経過

回数	開催日	議 題
第1回	平成22年 5月14日	<ol style="list-style-type: none"> 1 安心生活創造事業推進検討会の目的と役割 2 座長の選任 3 安心生活創造事業の概要 4 安心生活創造事業推進検討会の検討内容（案） 5 地域福祉推進市町村の取組状況と類型化（案） 6 委員自己紹介と委員意見 7 その他
第2回	7月20日	<ol style="list-style-type: none"> 1 「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会」報告書（経済産業省）について 2 「いわゆる限界集落型」地域福祉推進市町村における取組について（秋田県湯沢市、宮崎県美郷町） 3 その他
第3回	9月10日	<ol style="list-style-type: none"> 1 地域福祉推進市町村連絡会議（平成22年7月26日、27日）報告 2 賃貸集合住宅における拠点整備等に関する取組について（国土交通省） 3 「集合住宅・ニュータウン型」地域福祉推進市町村における取組と課題について（神奈川県横浜市）
第4回	11月9日	<ol style="list-style-type: none"> 1 「都市コミュニティ再生型」地域福祉推進市町村の取組について（大阪府豊中市） 2 生協の地域福祉（見守り・買い物支援）の取組について 3 地域福祉計画策定及び見直しに関する調査結果について（報告） 4 民生委員への個人情報の提供に関する調査結果について（報告）
第5回	平成23年 1月31日	<ol style="list-style-type: none"> 1 今後の検討会の進め方について 2 これまでの議論の整理 3 その他
第6回	6月21日	<ol style="list-style-type: none"> 1 安心生活創造事業推進検討会の今後のスケジュール（案）について 2 孤立の防止と総合相談について（静岡県富士宮市、埼玉県行田市） 3 その他
第7回	10月20日	<ol style="list-style-type: none"> 1 安心生活創造事業における「地域の自主財源づくり」について（千葉県鴨川市）（広島県安芸高田市）（中央共同募金会） 2 その他

安心生活創造事業成果報告書

第8回	12月20日	1 安心生活創造事業における「権利擁護」について (東京都品川区) (三重県伊賀市) 2 安心生活創造事業成果報告書のまとめ方(案)について 3 その他
第9回	平成24年 2月21日	報告書骨子案について
第10回	5月8日	安心生活創造事業成果報告書(案)について
第11回	6月19日	安心生活創造事業成果報告書(最終案)について