

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)

概 要 版

平成24年7月

安心生活創造事業推進検討会

目 次

1	はじめに	1
2	安心生活創造事業の概要	2
	(1) 安心生活創造事業の三原則と考え方	2
	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	
	(2) 地域福祉推進市町村の取組みにおけるポイント	2
	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	5
	(1) 事業の成果	5
	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	7
	(3) 期待される効果	8
4	提言・提案	9
	(1) モデル提示	9
	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	10
	(3) 今後重要と考えられる取組み	10
	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..... 15

(1) 残された課題

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てい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。
- 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。）の事業としては、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。

* 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「早期対処」、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、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。

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。

③ 安定的な地域の自主財源確保に取り組む

- 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。

(2) 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は、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する。

- 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。
- 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、地域の情報を得るなど連携しながら進めていく。
- 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。
- 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。
- 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。
- これらの取り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り組みが進展した市町村もあった。

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。

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。
- 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。

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

① 新たに顕在化した対象者

- 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。

② もれない把握システム確立

- 各種利用者情報の突合等、もれない把握システムの確立を目指している。
- 「もれなく」把握する、という言葉は今までの取組の考え方を大きく変える意味がある。これからの新しい地域福祉の活動のあり方に大きく影響する大事な思想が込められている。

- 基盤支援を必要とする人々個々のニーズを丁寧に把握するよう心がけることで、住民の「気づく力」が向上した。

③ 新しい公共の観点（見守り協定や連携）

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

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。

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。
- 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。

⑥ 過疎・小規模高齢化地域での取組み

- 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組み。

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。

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

- 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。
- その対応策の一つとして、共同募金の「地域テーマ募金」「社会問題解決プロジェクト」等、住民に対する地域課題のアピールによる寄附文化の土壌作りが必要となる。

③ サービスの有償・無償、そしてその線引きの問題

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

④ 基盤支援、見守り、買い物支援等

- 見守りの方法、姿勢によって、利用者の受けとめ方も異なる。
- 支援する側やされる側双方の自覚も必要になる。

- 住み慣れた場所で生活し続けるため、買い物支援等の日常的な支援が必要になる。

⑤ 個人情報の共有の問題

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

⑥ 地域福祉計画の策定

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

(3) 期待される効果（この事業を通して見えたニーズ、生活課題）

- 一定エリアを見守る職員の役割。
- 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（もれない把握とれない支援の実践）。
- 必要とされる全ての人の基盤支援・見守り、買い物支援等の実践。
- 権利擁護体制の構築・判断能力が不十分な人々が安心して地域で暮らすための方策の実践と、周囲の人の理解、協力。
- 総合相談体制の構築。窓口サービスの充実、市民サービスの向上。
- 地域包括支援のネットワークと統合した総合支援体制の構築。
- 地域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、年齢で線を引かない「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、システム構築は不可能である。
- 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。
- 自治体独自の基金の創設や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。
- 赤い羽根の共同募金から活動費の配分を受ける。
- 市町村単位に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

- 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。

(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

- 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。
- 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取扱いに係る通知が発出されているところである。

- 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。
- 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。
- 厚労省社会・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。
- 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、一昨年の夏のいわゆる「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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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歳未満の中年実年齢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、地域生活を送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る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的状況の中で、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。
- 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。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。
- 社会福祉法創設以来、都道府県及び指定都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。
- 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はなく、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

- 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。
- 今後は、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」するための居場所や活動の場づくりが必要となってくると考える。
- 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。
- 安心生活創造事業は、平成21～23年度までのモデル事業の期間を終え、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ステージである。
- 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。