

横浜市孤立予防対策検討委員会における検討結果及び 今後の方向性について

全国で相次ぐ孤立死の発生を受け、「孤立予防対策検討委員会」を設置し、地域における孤立予防対策の検討を行いました。検討委員会での検討結果及び今後の取組の方向性について報告します。

1 検討委員会報告書の主なポイント

(1) 基本的な考え方

- 突発的な事故、疾病等により「誰にも看取られない死」を迎える可能性は誰にでもあるが、死後、長期間発見されない事態は防ぐ必要がある。
- 地域等との関わりが乏しい状況の中で、必要な支援やサービスが受けられない、または、支援を求めることができないことに誰も気づかない状況や、その状況下での死、さらには、それに起因する連鎖的な死を防ぐことが必要である。
- 孤立予防対策を進める上では、困った時に「助けて」といえる連絡先や相談先を決めておく等の「自助」がまず必要になる。あわせて、隣近所への気づきの目を広げる、地域の中で支えあう等の「共助」、行政機関、サービス事業者等が行う「公助」を組み合わせる必要がある。
- 地域に住む一人ひとりの住民が日常生活のどこかで、何らかの関わりやつながりを持つことができる地域づくりを進めていくことが、孤立予防対策につながる。
- 行政、地域、関係事業者等の役割を明確にし、様子がおかしい等の「異変」を発見した際の対応を明確にすることが孤立死の未然防止、早期発見等につながる。

(2) 地域のつながりの現状

現在も福祉保健サービスや、定期的な見守り等の支援が必要と判断され、本人等にも利用意向がある場合には、専門的な支援や地域における見守り活動などの「定期的、専門的な見守り」が行われています。

これらの支援をとおして、日常生活におけるつながりが保たれています。

< 「定期的、専門的な見守り」の例 >

○介護保険サービス事業者、障害福祉サービス事業者による支援

介護保険サービス、障害福祉サービスの提供 等

○地域が主体となっていて行っている活動

民生委員・児童委員等による定期訪問活動、配食、会食サービス、サロン活動 等

○横浜市が施策として取り組んでいる主な事業

地域福祉保健計画推進事業、ひとり暮らし高齢者「地域で見守り」推進事業、民間活力による高齢者見守り推進事業（食事サービス・買い物サポート）、災害時要援護者支援事業、あんしん電話 等

一方で、支援が必要であるにもかかわらず、以下のような理由で支援につながっていない人がいることも事実であり、この現状を踏まえた対策が求められています。

- 隣近所等の付き合いの希薄化による地域コミュニティの機能低下や個人のプライバシーに関する住民の意識が高まる中で、支援が必要な人の情報を把握することが難しくなっている。
- 申請主義に基づき提供されるサービスが多い中、行政であっても、支援を拒否する人に対し、具体的なサービスにつなげることが難しい。

(3) 今後の孤立予防対策の考え方

検討委員会では、今後の孤立予防対策について以下のように整理しました。

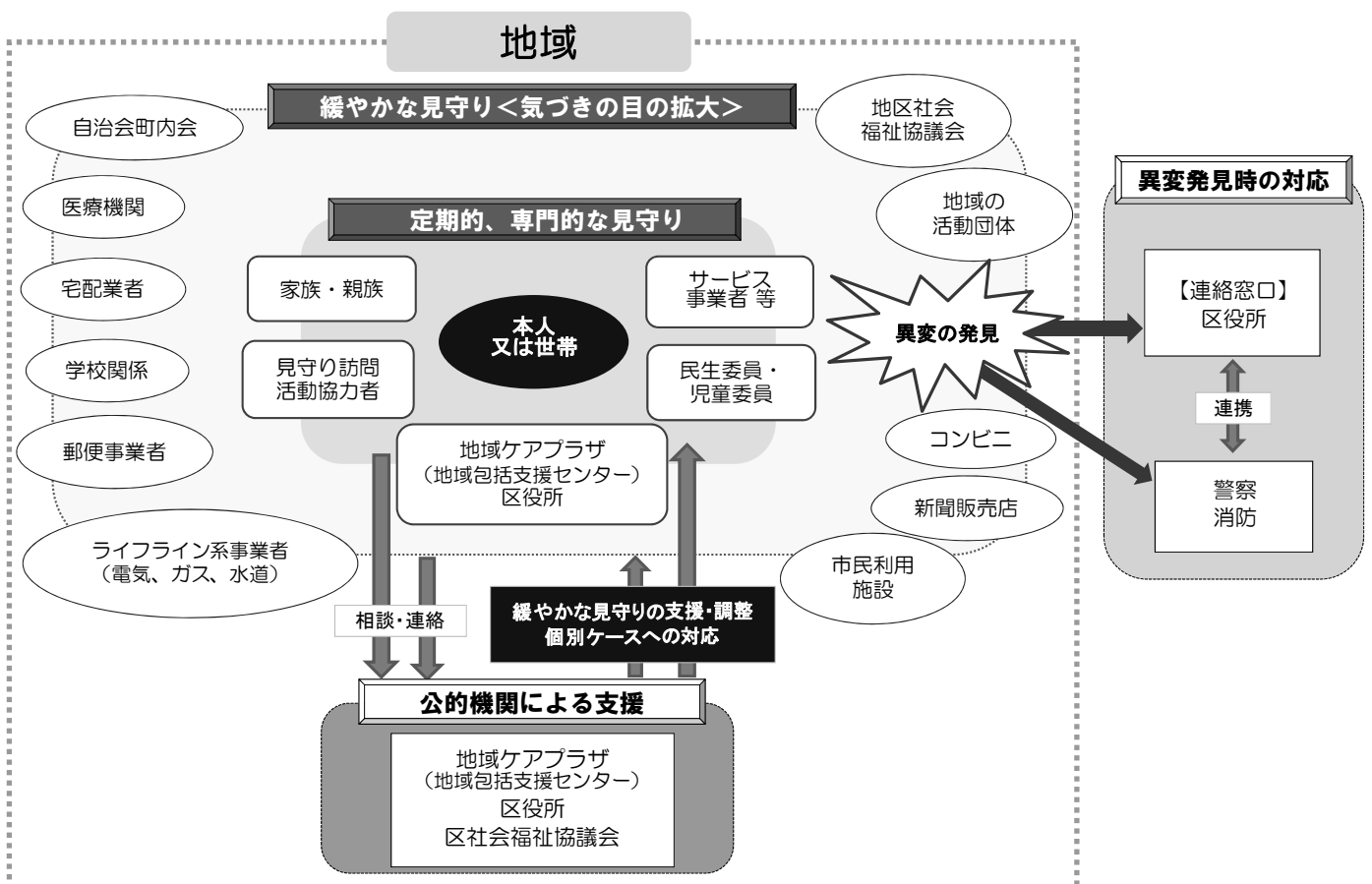
○孤立予防対策を進めるにあたっては、地域のつながりや支えあい重要であり、これまでも行われてきた自治会町内会への加入勧奨や地域活動等による地域のつながりづくりや、見守り活動の継続が必要。

あわせて、地域住民一人ひとりがちょっとした関心を隣近所に向けるための意識啓発が必要。

○昨今の事例を踏まえ、「定期的、専門的な見守り」に加え、「緩やかな見守り」により、気づきの目を拡大し、地域の中で重層的なつながりづくりを進めていくことが必要。

※緩やかな見守り：地域の活動主体が、日常生活や日常業務の中でさりげなく様子をうかがい、異変を発見した場合に、警察、消防や区役所などの関係機関への連絡を行う。

<定期的、専門的な見守りと緩やかな見守りのイメージ>



2 孤立予防対策に関する事業者との連携について

地域の中で気づきの目を広げていくため、日常業務の中で、地域住民に密着したサービスを提供する関係事業者に対し、「緩やかな見守り」への参加などの協力を依頼し、孤立予防対策について連携した取組を進めます。

(1) 協力事業者（7者／12月14日時点）

東京電力、東京ガス、日本郵便、水道局、LPガス協会、京浜新聞販売組合、コープかながわ

(2) 主な協力依頼事項

①緩やかな見守りへの参加（日常業務の中で、異変を発見した際の関係機関への連絡）

<生命の危機が疑われる場合>

⇒警察、消防への連絡を要請

部屋の中から異臭がする、窓等から人が倒れているの見える 等

<緊急性が予見され、安否確認等の必要性が感じられる場合>

⇒区役所の連絡窓口への連絡を要請

- ・これまで長期にわたって不在にする際などは連絡があったが、連絡がなく、郵便受けに新聞や郵便物等が溜まっている。
- ・何日間も同じ状態で、洗濯物が干したままになっている 等

②生活困窮に係る申し出があった場合の対応

サービス供給停止の予告や利用料金徴収時等に、本人または家族等から生活困窮の申し出があった場合の区役所保護課への案内

3 今後のスケジュールについて

平成24年12月14日(金) 関係事業者に対する協力依頼書の交付
あわせて、各事業者において営業所等への周知を依頼しています。
平成25年1月中旬 孤立予防対策の運用開始（予定）

今後、市域で活動している他の事業者等にも協力依頼を行っていく予定です。

孤立予防対策検討委員会の概要について

1 背景

- ・全国において生活に困窮された人や高齢者、障害児・者が地域の中で孤立した状態で亡くなり、相当期間経過した後に発見されるという痛ましい事例が複数発生しています。
 - ・横浜市を含め、多くの自治体で、孤立防止の主な支援対象者として、一人暮らし高齢者や高齢者のみの世帯に重点をおいた施策を実施してきましたが、昨今の事例では、これまで地域や行政が実施してきた取組や支援の対象になっていない人が死に至る事例など、新たな傾向が見受けられます。
- 例 ・30代、40代の家族が同居しているにも関わらず家族全員が死に至る事例
- ・自ら行政や地域からの支援を拒否した結果、死に至る事例等、

2 設置目的

地域における孤立化及び孤立死を防ぐため、行政、地域、関係事業者等が連携し、支援が必要な市民を把握し、必要とされる相談支援につなげる具体的な手法を検討

3 検討委員会の構成

委員長	豊田 宗裕 (横浜国際福祉専門学校)	
委員構成	中区民生委員児童委員協議会	旭区民生委員児童委員協議会
	東京ガス株式会社 横浜支店	東京電力株式会社 神奈川支店
	郵便事業株式会社 南関東支社	NPO法人 ワーカーズわくわく
	サポートセンター連 (社会福祉法人 訪問の家)	大場地域ケアプラザ (横浜市福祉サービス協会)
	中村地域ケアプラザ (社会福祉法人 秀峰会)	横浜市社会福祉協議会
	緑区福祉保健センター	都筑区福祉保健センター
	資源循環局業務課	消防局企画課
	水道局料金課	健康福祉局生活福祉部
オブザーバー	神奈川県警察本部	
事務局	健康福祉局福祉保健課	

4 開催状況

開催日	検討内容 等
○第1回検討委員会 平成24年5月14日 (月)	<ul style="list-style-type: none"> ・孤立化、孤立死の考え方について ・既存の孤立死防止につながる取組やその課題の共有 ・孤立予防対策の方向性について
○第2回検討委員会 平成24年6月8日 (金)	<ul style="list-style-type: none"> ・孤立化に対する対応について ・地域における支援方法の分類について ・緩やかな見守りについて
○第3回検討委員会 平成24年7月13日 (金)	<ul style="list-style-type: none"> ・対象者の状況に応じたつながりづくりについて ・地域のつながりづくりについて ・異変の仕分けのポイントについて
○第4回検討委員会 平成24年8月20日 (月)	<ul style="list-style-type: none"> ・検討委員会のまとめについて ・報告書について

横浜市孤立予防対策検討委員会報告書

横浜市孤立予防対策検討委員会

目次

はじめに	1
1 これまでの孤立予防対策に関する状況	2
2 横浜市の現状	4
(1) 少子高齢化の進展	
(2) 世帯状況の変化	
(3) 地域の中の要支援者の増加	
(4) 地域の間人関係	
(5) 自治会町内会の加入状況	
(6) 現住地定住意向	
(7) 住居形態の変化	
(8) 18区それぞれの状況	
3 現状の見守り活動やつながりの構築に関する取組	11
(1) 横浜市が施策として取り組んでいる主な事業	
(2) 地域が主体となって行っている見守りにつながる様々な活動例	
4 昨今の孤立死事例	15
(1) 昨今の孤立死事例	
(2) 孤立死を未然に防ぐことができた事例	
(3) 昨今の事例から見る傾向	
5 孤立予防対策の考え方	19
(1) 孤立化、孤立死の考え方	
(2) 孤立予防対策の主な対象者	
(3) 基本的な考え方	
6 地域のつながりづくりについて	23
(1) 対象者の状況に応じた地域のつながりの現状	
(2) 緩やかな見守りによる気づきの目の拡大	
(3) 緩やかな見守りの運用に向けて	
(4) 緩やかな見守りの運用にあたっての関係団体、関係機関、公的機関等の役割	
7 孤立予防対策を進めるにあたって	35
(1) 社会状況の変化に対応した取組の必要性	
(2) 意識啓発の必要性	
(3) 緩やかな見守りによる地域での重層的なつながりの必要性	
(4) 緩やかな見守りの運用における異変の発見のポイントと個人情報の取扱い	
(5) 緩やかな見守りの連絡窓口の設定	
(6) 緩やかな見守りの支援体制	
むすび	40
資料	41

はじめに

昨今、全国において生活に困窮された人や高齢者、障害児・者等が地域の中で孤立した状態で亡くなり、相当期間経過した後に発見されるという痛ましい事例が複数発生しています。

従来、多くの自治体では、孤立防止の主な支援対象者として、一人暮らし高齢者や高齢者のみの世帯に重点をおいた施策を実施してきました。

横浜市においても、市が施策として取り組んでいる事業に加えて、市・区社会福祉協議会、地域ケアプラザ、民生委員・児童委員、地域の関係団体等が連携し、「見守り」や「つながりの構築」を目的とした、様々な取組が行われています。

しかし、昨今の事例では、保護者や介護者が亡くなったことにより、子どもや要介護者も死に至る事例、30代、40代の家族が同居しているにもかかわらず、家族全員が死に至る事例、自ら行政や地域からの支援を拒否した結果、死に至る事例等、これまで地域や行政が実施してきた取組や支援の対象になっていない人が死に至るといった新たな傾向が見受けられます。

そこで、地域における孤立化、孤立死を防ぐため、行政、地域、関係事業者等が連携し、支援が必要な人を把握し、必要とされる相談や支援等につなげる手法を検討するため、「横浜市孤立予防対策検討委員会」を設置し、地域における孤立予防対策のあり方について検討を行いました。

この報告書では、孤立予防対策を進める上での、地域における重層的なつながりの必要性や、そのつながりづくりのための行政、関係団体、関係機関、関係事業者等の役割を整理しています。

具体的には、地域に住む一人ひとりの住民が日常生活のどこかで、何らかの関わりやつながりを持つことができる地域づくりを進めていくことが、孤立予防対策として有効であると考えました。

その手法として、従来から行われている定期的、専門的な見守りに加え、それぞれの団体や事業者等が、日常生活や日常業務の中でさりげなく様子をうかがう緩やかな見守りにより、気づきの目を地域の中で広げていくことを提案しています。

これまでも各地域では、見守り活動やつながりの構築に関する取組が行われており、戸塚区においては、協力事業者や近隣の方々による協力のもと、日常の生活や業務の中で、高齢者などの「ちょっと気がかり」なことに気づいたときに地域ケアプラザや区役所に連絡を依頼する「みまもりネット」が開始されています。

今後、各地域の状況にあわせ、行政、関係団体、関係機関、関係事業者等がそれぞれ行ってきた取組に、より気づきの目を拡大し、地域の中でつながりづくりを進めていくことが、孤立を防ぐ地域づくりにつながっていくと考えます。

平成24年10月

横浜市孤立予防対策検討委員会

1 これまでの孤立予防対策に関する状況

わが国では平成6年に65歳以上人口の割合が14%を超えたことにより「高齢社会」に突入し、その後も高齢化率は上昇し続けています。また、一人暮らし高齢者や高齢者のみの世帯の増加により1990年代後半には高齢者の社会的孤立の問題が取り上げられるようになり、全国的にその防止のための仕組みづくりに着手する事例が現れ始めました。

さらに、平成22年に起きた高齢者の所在不明問題により、家族・親戚、地域における高齢者の社会的孤立の発生と、それに伴う孤立死の問題が改めて顕在化しました。

従来、多くの自治体では、孤立防止の主な支援対象者として、一人暮らし高齢者や高齢者のみの世帯に重点をおいた施策を実施してきました。また、地域においても、民生委員・児童委員等による訪問活動、地区社会福祉協議会等の地域福祉活動、自治会町内会等の住民自治組織による様々な取組が行われてきました。平成18年からは地域包括支援センターが設置され、高齢者の社会的孤立に関する実態把握や、解決に向けた取組が強化されました。

国においても、「高齢者の孤立」に焦点を当てた分析がされており、平成20年3月に、厚生労働省の「高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（「孤立死」ゼロを目指して）」が報告書をまとめています。その中では、「孤立」の背景や「孤立死」の社会的コストの増大等について、次のとおり述べられています。

【「孤立」の背景】

○ 家族構成・人口構造の変化

戦後、我が国の家族構成は多世代同居型から核家族型に大きく変化した。こうした核家族は子どもが独立すると夫婦二人だけが残されることとなるが、平均寿命の伸びがこれに加わって、夫婦二人又はその後の一人という構成の世帯が増加し、そのような世帯状況にある期間も長期化することとなった。

こうした一人暮らし高齢者や高齢者のみの世帯においては、すでに退職していることもあって社会的なつながりが希薄化し、身体的にも従来のように活発な活動ができないので、地域や社会から「孤立」した暮らしになりがちである。

○ 居住形態の変化

戦後の産業構造の変化の中で、核家族化の進行による小家族化や都市部における地価の高騰等により、特に大都市地域においては借家住まいやマンション居住が急増した。

こうした居住形態は、隣近所付き合いの煩わしさから逃れ匿名性を求める都市住民の意向に合致するものではあるが、まさにその故に近隣意識が希薄化し、地域社会とのつながりが途絶え、「孤立」した暮らしにつながる事となる。

○ 経済状況・家族観の変化

長引いたバブル崩壊後の経済不況の中で、失業したり正規雇用には就けない人が増加した。その結果、離婚したり結婚できなかつたりして一人暮らしを余儀なくされる場合がある。こうした経済的な生活基盤の脆弱な人は社会からも引きこもりがちになりやすい。

○ 支援を望まない単身者の増加

特に都市部では、情報産業、生活産業、移動・交通システム、社会保障等の発達とも関連して、健康な間は、地域において他人との関わりを持たずに生活することが十分に可能である。

地域社会と関わりを持つことについて、現在の一般的な高齢者はまだ抵抗感は少ないものと考えられるが、もっと下の団塊の世代以下においては、いわゆる会社人間として人生を過ごしてきたことから、地域と積極的な関わりを持つことについて消極的であると考えられる。

一人暮らし高齢者等の中には、病気や障害、認知症等で支援が必要と思われる状態であっても、地域との「つながり」を断ち、ケアを拒否している人もいる。

【無視できない「孤立死」の社会的コストの増大】

「孤立死」は個人の死であるが、「孤立死」が発生した場合には、様々な社会的コストがかかり、また、後々、様々な影響を各方面に与える。

○ 経済的・人的な負担

「孤立死」という事態が生じた場合には、警察、消防の出動、医師による死亡の診断、検死、戸籍等役所の手続き、遺体の処理、火葬・埋葬、遺品の処理等経済的かつ人的な負担が発生する。

経済力があり一人で生活できるからということで社会との接触を断ち、自ら「孤立」する場合であっても、「孤立死」に至れば遺族はもとより、隣近所、管理人等に様々なコストや負担をかけることになる。

○ 地域への影響

「孤立死」が発生した地域では、住民の間に、行政への不信や不満が生じるだけでなく、隣近所の人は何故気づかなかつたのか等、住民相互の間にも不信感や亀裂が生じ、円滑なコミュニティの運営に支障が生じかねない。また、住民間のつながりが弱い地域等という風評が生じ、地域に対する愛着心も低下することが考えられる。

<「高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（「孤立死」ゼロを目指して）報告書」より抜粋>

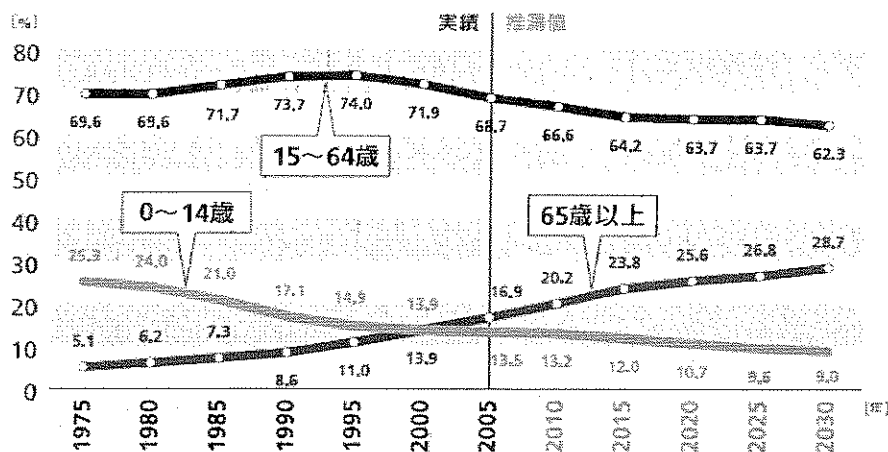
2 横浜市の現状

(1) 少子高齢化の進展

横浜市の高齢者人口も、年々増加の一途をたどっています。平成 22 年（2010 年）では、65 歳以上の人口が 20.2% となっており、5 人に 1 人が 65 歳以上という状況になっています。

また、今後も少子高齢化は急速に進展し、平成 32 年（2020 年）には市内人口の 25.6%、4 人に 1 人以上が 65 歳以上の高齢者となる見込みです。【図 1】

【図 1】 年齢 3 区分人口の割合推計（出典：横浜市民生活白書）



資料：人口動態と年齢別人口 横浜市政府調査課、横浜市将来人口推計 横浜都市総務局

(2) 世帯状況の変化

世帯状況で見ると、平成 22 年の 65 歳以上の世帯員がいる一般世帯数は 487,666 世帯で、全体の 31.0% を占めています。このうち、一人暮らし高齢者は 132,016 世帯で全体の 27.1%、平成 17 年の 97,621 世帯に比べると、35.2% と大幅に増加しています。

また、65 歳以上の世帯員がいる一般世帯数の 60.1% を占める核家族世帯のうち、高齢夫婦（男性 65 歳以上で女性 60 歳以上の夫婦）は 31.0% と、高齢者のみの世帯も多くなっています。【表 1、図 2】

【表 1】 世帯の家族類型別 65 歳以上世帯員がいる一般世帯数の推移（平成 12 年～22 年）

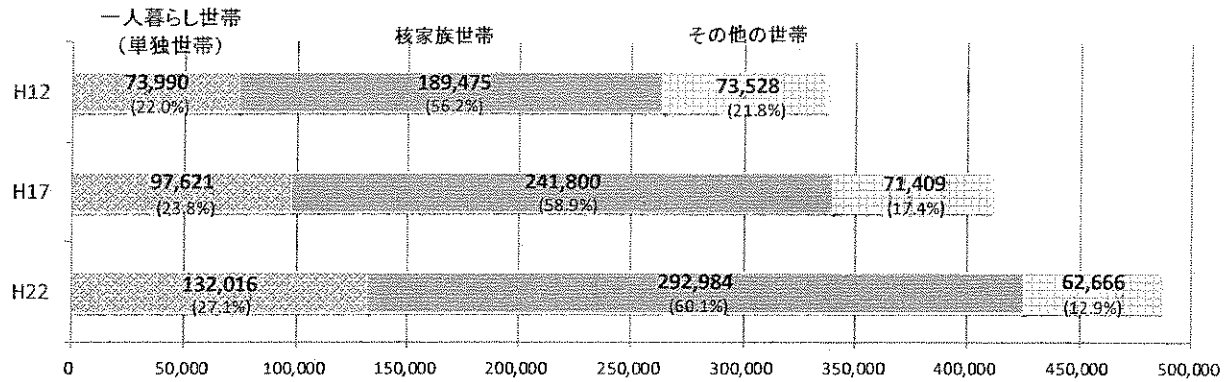
世帯の家族類型	一般世帯数			割合		
	H12	H17	H22	H12	H17	H22
一般世帯数	1,353,526	1,443,350	1,573,882	-	-	-
●65歳以上世帯員がいる一般世帯数 ※1 (一般世帯数に占める65歳以上世帯員がいる一般世帯数の割合)	336,993	410,830	487,666	100.0 (24.9)	100.0 (28.5)	100.0 (31.0)
●親族のみの世帯	262,485	312,454	353,181	77.9	76.1	72.4
核家族世帯	189,475	241,800	292,984	56.2	58.9	60.1
うち夫婦のみ (うち高齢夫婦 ※2)	105,666 (96,440)	132,948 (124,331)	159,504 (151,036)	31.4 (28.6)	32.4 (30.3)	32.7 (31.0)
うち夫婦と子供	50,329	65,547	79,624	14.9	16.0	16.3
うちひとり親と子供	33,480	43,305	53,856	9.9	10.5	11.0
核家族以外の世帯	73,010	70,654	60,197	21.7	17.2	12.3
●非親族を含む世帯	518	755	2,469	0.2	0.2	0.5
●単独世帯 (単独世帯の増減率)	73,990	97,621	132,016	22.0 (-)	23.8 (31.9)	27.1 (35.2)
(参考) 3世代世帯	45,157	50,171	40,320	13.4	12.2	8.3

※1 平成22年調査にて「65歳以上世帯員がいる一般世帯数」に変更。平成17年調査以前は「65歳以上親族のいる一般世帯数」

※2 高齢夫婦とは、男性65歳以上で女性60歳以上の夫婦

(資料：平成22年国勢調査 人口等基本集計結果「横浜市の概要」)

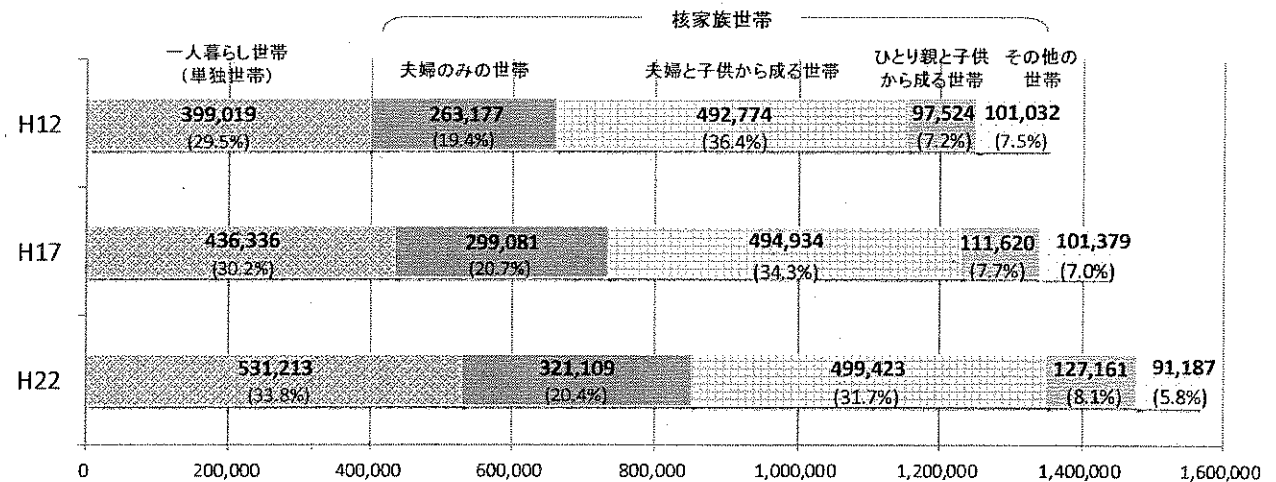
【図2】 家族類型別 65 歳以上世帯員がいる一般世帯数の推移 (平成 12 年～22 年)



(資料: 平成22年国勢調査人口等基本集計結果「横浜市の概要」)

また、家族類型別で一般世帯数を見ると、夫婦と子供から成る世帯の割合が減少している一方で、ひとり親と子供から成る世帯が増加傾向にあります。一人暮らし世帯についても、その割合は増加し続けています。平成 22 年の一人暮らし世帯は、一般世帯数の 33.8% を占め、3 世帯に 1 世帯が一人暮らしとなっており、高齢者に限らず、単身世帯が増加しています。【図3】

【図3】 一般世帯の家族類型別割合の推移 (平成 12 年～22 年)



(資料: 平成22年国勢調査人口等基本集計結果「横浜市の概要」)

(3) 地域の中の要支援者の増加

高齢化が進んだことや、社会情勢の変化等により、地域の中で支援を必要とする人も年々増加傾向にあります。

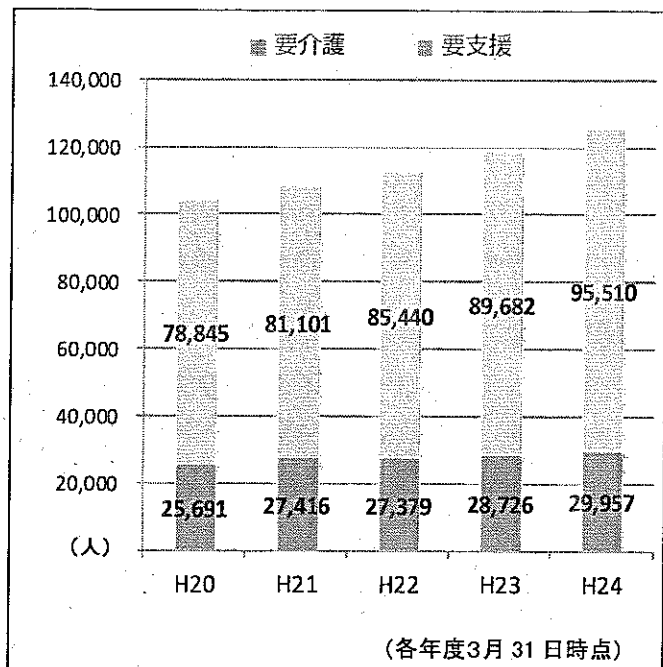
要介護認定者は、毎年 5% 程度増加しており、平成 24 年は認定者数が 95,510 名で、平成 20 年に比べて約 21% 増加しています。【図4】

各種障害者手帳所持者は、身体障害者手帳、知的障害者「愛の手帳」(療育手帳)、精神障害者保健福祉手帳のいずれも増加傾向にあります。特に、精神障害者保健福祉手帳の所持者については、毎年、前年度に比べて 10% 程度増加しており、平成 22 年は 20,912 人で、平成 18 年に比べて約 50% 増加しています。【図5】

生活保護世帯についても、平成 22 年には人口 1,000 人に対する被保護人員は、17.8 人に達しています。【図 6】

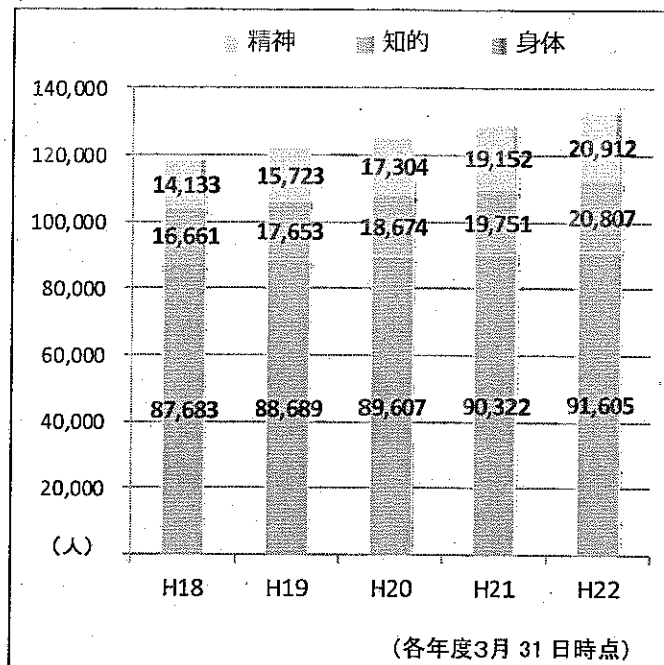
この他にも、地域の中には、支援を拒否している人やサービスの利用意向が弱い人等、支援が必要であっても、直接のサービスにはつながっていない人がいるという現状があります。

【図 4】 要介護認定者数の推移



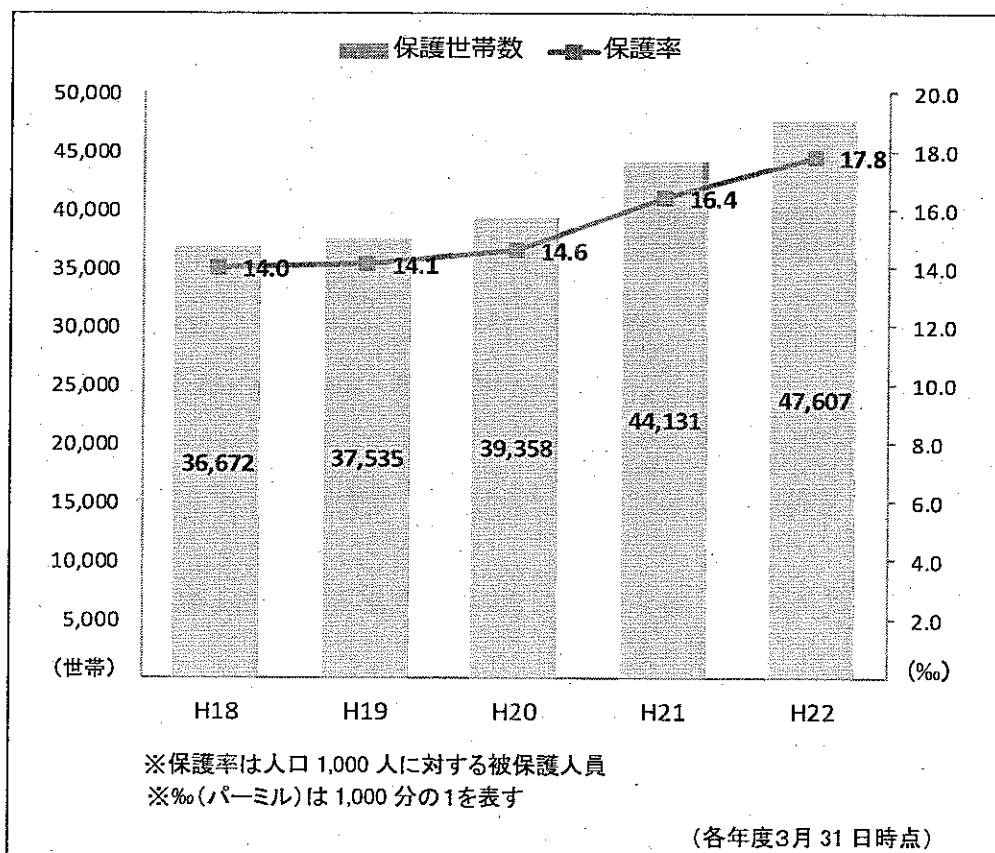
(資料:健康福祉局介護保険課)

【図 5】 各種障害者手帳所持者数の推移



(資料:健康福祉局障害福祉部)

【図 6】 生活保護世帯数及び保護率の推移

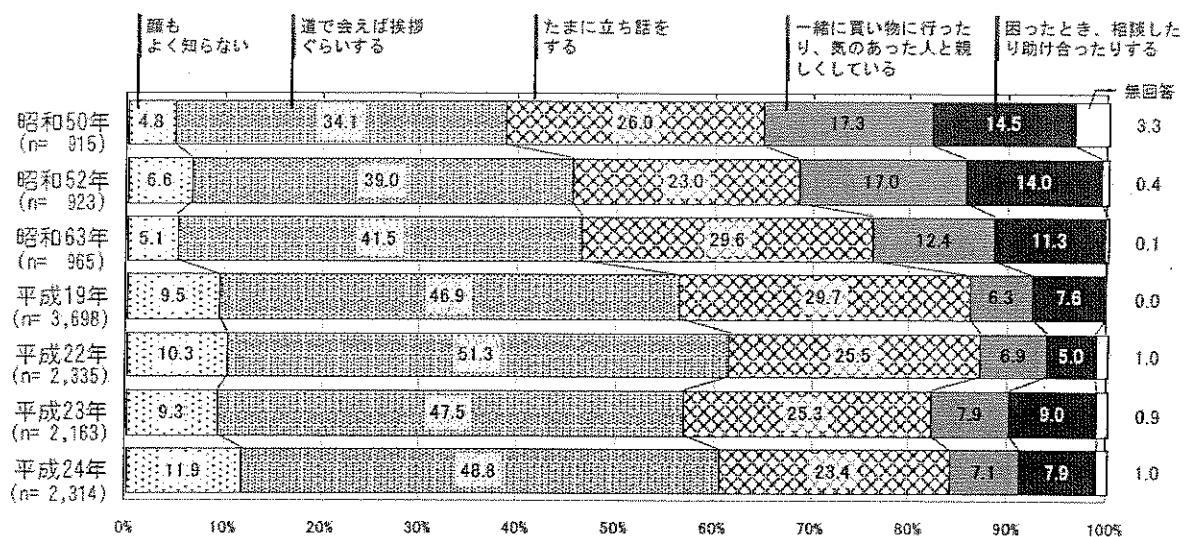


(資料:健康福祉局保護課)

(4) 地域の人間関係

平成 24 年度横浜市市民意識調査では、隣近所とのつきあい方について、「気のあった人と親しくしている」、「困ったとき、相談したり助け合ったりする」は平成 23 年度の調査で増加に転じましたが、今回調査では再び減少しました。「顔もよく知らない」は、平成 23 年度に比べて、2.6 ポイント上昇し、過去最高となっています。【図 7】

【図 7】 隣近所とのつきあい方 (資料：横浜市政策局「平成 24 年度横浜市市民意識調査結果速報」)



(5) 自治会町内会の加入状況

自治会町内会については、平成 23 年 4 月 1 日現在、組織数が 2,877 団体、加入世帯は 1,226,043 世帯で、自治会町内会への加入率は 77.2%となっています。平成 19 年に比べると、加入世帯数は増加しているものの、加入率は 2.2%減少しています。【表 2】

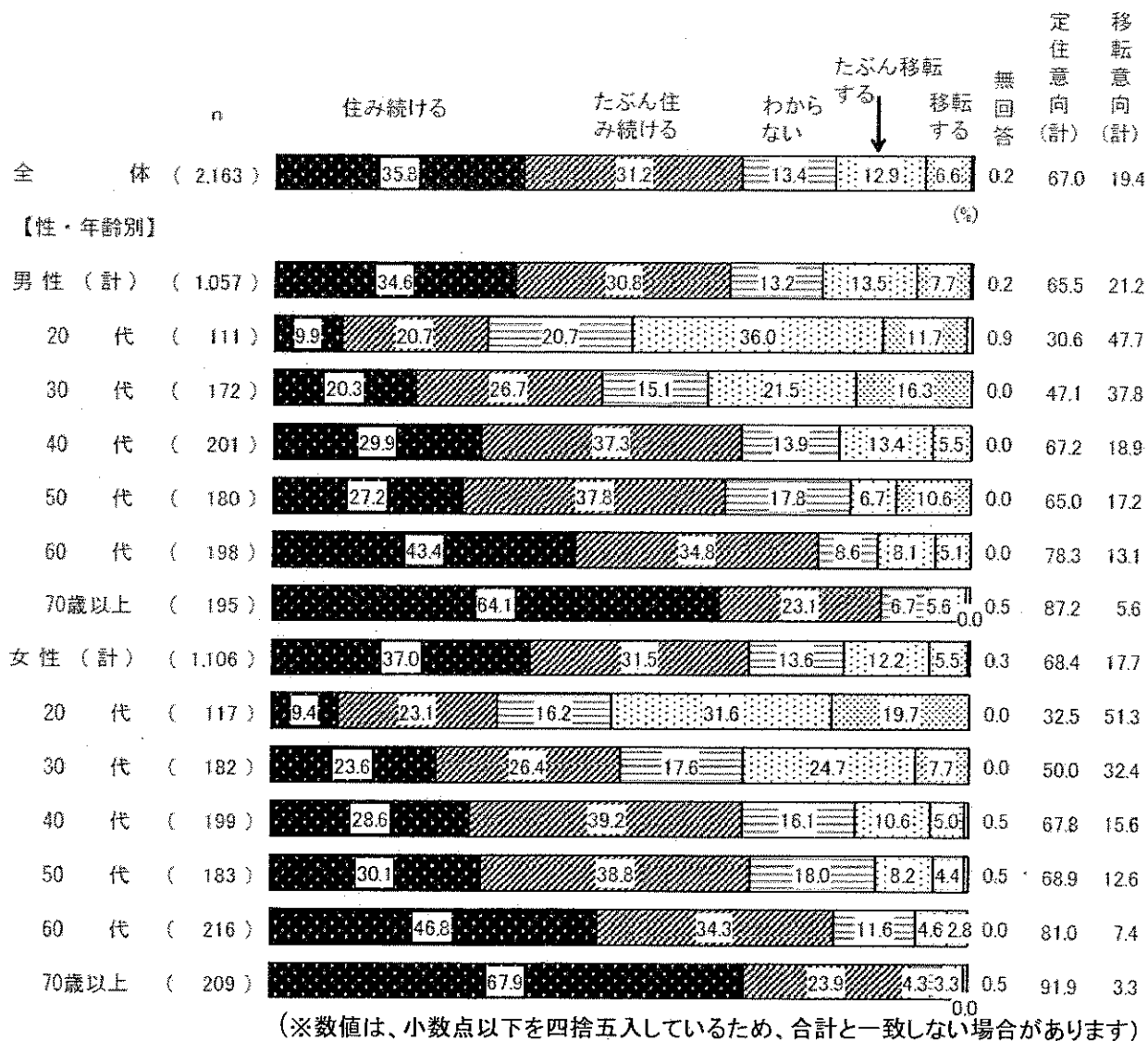
【表 2】 自治会町内会 加入世帯数 (資料：市民局地域活動推進課)

	統計世帯 (世帯)	団体数 (団体)	加入世帯数 (世帯)	加入率
平成19年4月1日現在	1,514,847	2,857	1,202,243	79.4%
平成20年4月1日現在	1,542,127	2,868	1,209,670	78.4%
平成21年4月1日現在	1,566,960	2,867	1,216,024	77.6%
平成22年4月1日現在	1,582,149	2,873	1,220,285	77.1%
平成23年4月1日現在	1,587,531	2,877	1,226,043	77.2%

(6) 現住地定住意向

平成 23 年度横浜市市民意識調査では、現住地定住意向について、性・年齢別にみると、「住み続ける」「たぶん住み続ける」を合わせた『定住意向』（67.0%）は高い年代ほど割合が多くなっています。一方、「移転する」と「たぶん移転する」を合わせた『移転意向』（19.4%）は男性 20 代（47.7%）と女性 20 代（51.3%）で約 5 割と多くなっています。【図 8】

【図 8】 現住地定住意向【性・年齢別】（資料：横浜市政策局「平成 23 年度横浜市市民意識調査」）



(7) 住居形態の変化

平成 22 年国勢調査では、住宅の建て方別で一般世帯数をみると、一戸建に住む世帯が 586,377 世帯（住宅に住む一般世帯の 38.0%）、長屋建に住む世帯が 27,122 世帯（同 1.8%）、共同住宅に住む世帯が 926,880 世帯（同 60.0%）となっています。

住宅の建て方別の割合を平成 17 年に比べると、一戸建が 1.1 ポイント、長屋建が 0.4 ポイント減少しているのに対し、共同住宅は 1.6 ポイント上昇しています。特に 6 階建以上の共同住宅の割合が上昇しており、マンション等に住む人が増加していることがうかがえます。

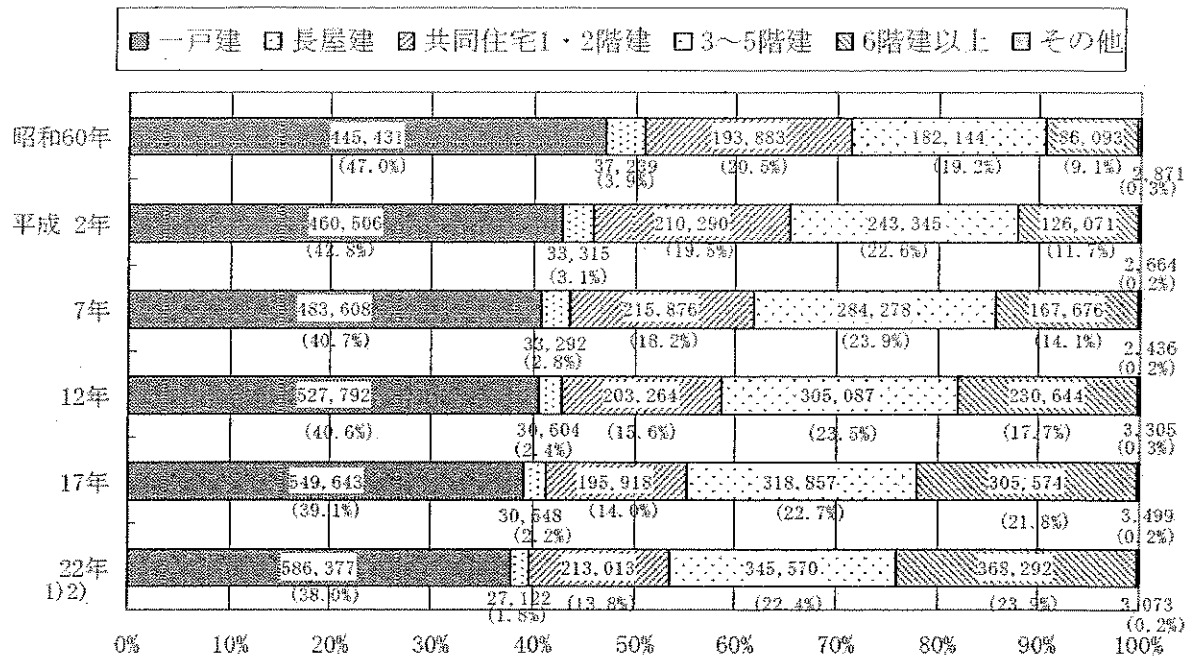
【図 9】

また、住宅の建て方を全国と比べると、全国では一戸建に住む世帯が 55.7%、共同住宅に住む世帯が 41.6%となっているのに対し、横浜市は一戸建に住む世帯が 38.0%、共同住宅に

住む世帯が 60.0%となっており、一戸建に住む世帯の割合が低く、共同住宅に住む世帯の割合が高くなっています。共同住宅の内訳をみると、特に6階建以上の共同住宅に住む世帯の割合が横浜市 23.9%、全国 13.9%となっており、その差が 10.0 ポイントと大きくなっています。【図 10】

【図 9】住宅の建て方別 一般世帯数の推移（昭和 60 年～平成 22 年）

（資料：平成 22 年国勢調査 人口等基本集計結果「横浜市の概要」）



- 1) 住宅の建て方「不詳」を含む。
- 2) 建物全体の階数「不詳」を含む。

【図 10】住宅の建て方別 一般世帯数の比較（横浜市、神奈川県、全国）

（資料：平成 22 年国勢調査 人口等基本集計結果「横浜市の概要」）

市・県・国	総数 1)	一戸建	長屋建	共同住宅					その他
				総数 2)	1・2階建	3～5階建	6階建以上	うち11階建以上	
横浜市	1,543,521	586,377	27,122	926,380	213,013	345,570	368,292	118,980	3,073
(割合 [%])	(100.0)	(38.0)	(1.8)	(60.0)	(13.8)	(22.4)	(23.9)	(7.7)	(0.2)
神奈川県	3,766,610	1,618,046	70,025	2,061,475	559,345	802,521	699,602	230,527	6,880
(割合 [%])	(100.0)	(43.1)	(1.9)	(54.9)	(14.9)	(21.4)	(18.6)	(6.1)	(0.2)
全国	51,054,879	28,424,992	1,301,873	21,224,628	5,974,933	8,153,716	7,095,939	2,865,584	100,063
(割合 [%])	(100.0)	(55.7)	(2.5)	(41.6)	(11.7)	(16.0)	(13.9)	(5.6)	(0.2)

- 1) 住宅の建て方「不詳」を含む。
- 2) 建物全体の階数「不詳」を含む。

(8) 18区それぞれの状況

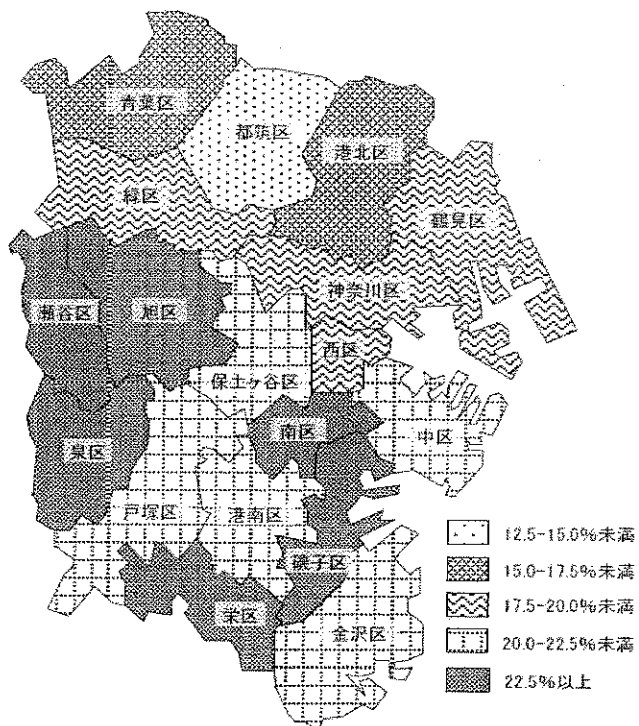
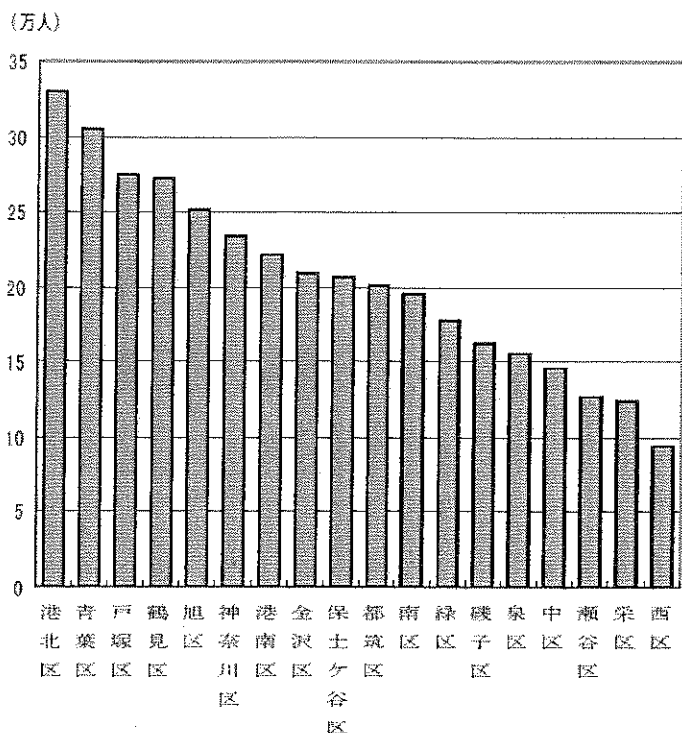
平成22年国勢調査の結果では、行政区別で人口をみると、港北区が329,271人で最も多く、一方で人口が最も少ないのは西区で、94,867人となっています。【図11】

また、前述のとおり、横浜市の少子高齢化は進んでいます。行政区別に65歳以上人口の割合（高齢化率）をみると、栄区、旭区、磯子区等、市内南部の11区で20%を超えているのに対し、市内北部の7区では20%未満になっています。【図12】

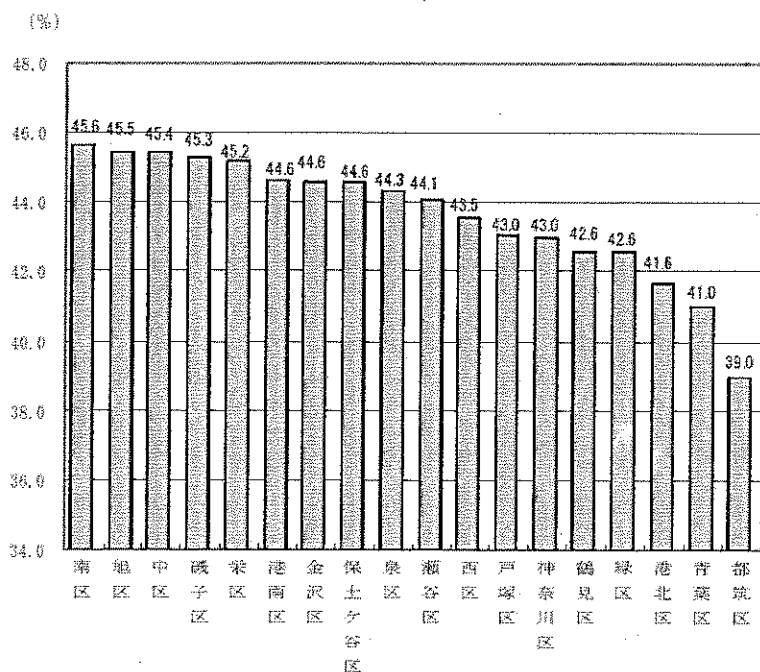
さらに、平均年齢をみると、一番低い都筑区で39.0歳、一番高い区で45.6歳と約6歳の差がある等、区によって状況が大きく異なることがうかがえます。【図13】

【図11】行政区別人口（資料：平成22年国勢調査）

【図12】行政区別高齢化率（資料：平成22年国勢調査）



【図13】行政区別平均年齢（資料：平成22年国勢調査）



3 現状の見守り活動やつながりの構築に関する取組

(1) 横浜市が施策として取り組んでいる主な事業

横浜市においても、少子高齢化の急速な進展、単身世帯・夫婦のみ世帯の増加とともに、地域の人間関係に変化がみられる状況となっています。

このような状況の中、横浜市（局・区役所）、市・区社会福祉協議会、地域ケアプラザ（地域包括支援センターを含む。以下同様）、民生委員・児童委員、地域の関係団体等が連携し、「見守り」や「つながりの構築」を目的とした次のような事業に取り組んでいます。

ここでは、主に全世代、高齢者、障害児・者を対象とした事業を紹介します。

① 全世代を対象とした事業

○ 地域福祉保健計画推進事業

全市的な取組を含めた横浜市地域福祉保健計画（市計画）を策定するとともに、さらに、地域の特徴等をふまえた区地域福祉保健計画（区計画）を策定しています。区計画には、地域の特性に基づき、課題や目指す姿等を住民と話し合い策定した、地区別計画も含まれており、地域全体で福祉や保健等の生活課題に取り組むため、行政、地域住民、関係団体、関係機関が協力して、支えあう仕組みづくりに取り組んでいます。

○ 地域の見守りネットワーク構築支援事業

地域の実情や特性に応じて、民生委員・児童委員、自治会町内会、地区社会福祉協議会、ボランティア、NPO法人、地域ケアプラザ等が、連携して行うサロンの運営や、見守り活動等の取組に対して必要経費を助成し、各地域での見守りネットワークの構築を支援しています。

○ 地域福祉・交流拠点モデル事業

身近な地域での地域福祉活動を活発化し、高齢者、障害児・者、子育て世代等の幅広い市民の相互交流を促進するコミュニティサロン等の拠点を整備するため、NPO等の事業者に対し、整備費用の一部を補助しています。

○ 地域ケアプラザ整備・運営事業

市民の誰もが住み慣れたまちで安心して暮らせるよう、地域における福祉保健の拠点として、地域活動交流及び地域包括支援センター等の機能を担う地域ケアプラザの整備・運営を行っています。

<地域ケアプラザとは>

地域ケアプラザは、横浜市独自の施設です。担当する地域で、高齢者支援をはじめ、子育て支援、障害児・者の相談・支援サービスなどの福祉保健サービスを総合的に提供するとともに、地域の福祉保健活動を支えています。

誰もが住み慣れたまちで安心して暮らせるよう、地域における福祉保健の拠点として、各区の日常生活圏域（中学校区程度）に1か所ずつ設置しています。

介護保険法で定められ、全国の市町村に設置されている地域包括支援センター機能に加え、横浜市の独自の機能として、「地域活動交流機能」を設置し、専任の職員である地域活動交流コーディネーターを配置しています。

地域活動・交流コーディネーターは、ボランティアの支援や育成、各種講座や自主企画事業をとおし、地域の福祉・保健活動等を支援するとともに、地域の課題等を地域住民と一緒に解決しています。

地域包括支援センター機能：社会福祉士、主任ケアマネジャー、保健師等の専門職がチームとなって、高齢者およびその家族からの相談の受付や、高齢者の見守り、心身の状態にあわせた支援を行います。

② 主に高齢者を対象とした事業

○ ひとり暮らし高齢者「地域で見守り」推進事業

行政が保有する75歳以上のひとり暮らし高齢者の個人情報をもとに、民生委員・児童委員及び地域包括支援センターへ提供することにより、支援を必要とする人を効果的に把握できるよう支援し、把握した状況に応じて、相談支援や地域における見守り活動等につなげています。

○ 高齢者用市営住宅等生活援助員派遣事業

シルバーハウジング及びシニア・りぶいん（高齢者用市営住宅）入居者並びに高齢者向け優良賃貸住宅の一部の入居者を対象として、生活援助員を派遣し、生活に関する相談や安否確認を行うとともに、緊急通報システムを運用し、緊急時に対応しています。

○ 民間活力による高齢者見守り推進事業（食事サービス・買い物サポート）

要介護高齢者等の在宅生活を支援するため、ひとり暮らしの中・重度要介護者等に対し、訪問による食事の提供と安否確認を委託により実施しています。また、高齢者等を対象に、見守りを付加した買い物代行サービス等を協働事業として実施しています。

③ 主に高齢者、障害児・者を対象とした事業

○ 災害時要援護者支援事業

災害時に自力での避難が困難な高齢者や障害者等に対し、地域の自主的な取組により安否確認等の必要な支援ができるよう、平常時からの地域の体制づくりを推進しています。

○ あんしん電話

一人暮らし高齢者や障害者がけがや急病等で緊急を要する場合に、発信ボタンを押すことで近隣の協力者や消防局へ通報ができる緊急通報装置（あんしん電話）を設置しています。

○ 横浜生活あんしんセンター運営事業(権利擁護事業)

横浜市社会福祉協議会及び各区社会福祉協議会では、日常生活に不安を抱える高齢者や障害者が安心して日常生活が送れるよう、権利擁護に関わる相談や、契約に基づく定期訪問・金銭管理サービス、財産関係書類等預かりサービス等を行っています。

○ 横浜市障害者後見的支援制度

「障害者が親なき後も住み慣れた地域で安心して暮らす」ために、市の委託をうけた社会福祉法人等が、障害者を中心としたネットワークを形成し、障害者本人を見守っています。見守りに付随する形で、「定期的な訪問の積み重ねを通じ、もしものときにSOSを出すことができる信頼関係の構築」を行っています。

○ 障害者相談支援事業

障害児・者が地域で自立した生活を送ることができる社会を実現するために、市の委託をうけた社会福祉法人等が、身近な地域の相談支援機関において、情報提供、相談への対応、福祉サービスの利用援助等を行っています。

○ ふれあい収集

ひとり暮らし高齢者や障害者で家庭ごみを集積場所まで持ち出すことが困難な世帯を対象として、玄関先に出されたごみを収集しています。

一定期間ごみが排出されていない場合等には、安否確認のためインターホン等で声をかけるなどして対象者に連絡を取るとともに、関係機関と連携しながら対応を行っています。

(2) 地域が主体となっていて行っている見守りにつながる様々な活動例

横浜市が取り組んでいる事業の他にも、地域が主体となって実施している様々な活動例があります。

○ 民生委員・児童委員等による定期訪問活動

ひとり暮らし高齢者や高齢者のみ世帯等、支援の必要性が高い人を対象に、民生委員・児童委員が生活等の相談や見守り、安否確認を行っています。

なお、横浜市では、平成8年度から民生委員・児童委員、友愛活動推進員、保健活動推進員、ボランティア等が定期的に訪問活動を行う「ひとり暮らし高齢者等定期訪問事業」を全区で展開していましたが、平成15年度からは、地域の実情に応じた事業へと変更しています。地域の実情に応じ、訪問者、活動を工夫しており、訪問活動のみではなく、近隣への声かけ、サロンでの見守り等、様々な取組により見守り活動が行われています。

○ 配食、会食サービス

高齢者世帯や障害者世帯等を対象として、地域のボランティア団体等が手づくりのお弁当を届けています。手渡しで届けることで安否確認も兼ねており、訪問時に気になることがあった場合には地域ケアプラザ、民生委員・児童委員等に連絡するなどしています。また、町内会館等を会場として、定期的に昼食会等を開催する会食サービスも各地で開催されています。

○ サロン活動

地域住民の交流、居場所づくりや自宅等での閉じこもりの防止を目的として、自治会町内会、民生委員・児童委員、地区社会福祉協議会、ボランティア等により、定期的または常設でサロンを開催しています。

○ 老人クラブ活動

健康・友愛・奉仕の三大活動を進めることを目標として、主に自治会町内会単位で老人クラブが結成されており、同じ地域に住む同じ世代同士がこれらの活動を通じて交流し、楽しく心豊かな生活を実現しようと活動しています。

このように、横浜市においては、様々な関係団体等により、地域の中での見守りやつながりの構築を目的とした取組が行われており、これらの取組が一定の孤立防止にもつながっていることがうかがえます。

しかし、高齢者、障害児・者等の対象者別の施策が中心となっており、世帯への支援が不足しがちな点や、本人や家族の申請が必要という点で、支援やサービスを拒否する人等への支援が難しいという点も見られます。

これまでの取組も継続しつつ、孤立予防対策を考える上では、これらの課題を踏まえた取組が求められます。

4 昨今の孤立死事例

昨今、全国において、生活に困窮した方や高齢者、障害児・者等が地域の中で孤立した状態で亡くなり、発見されるという、いわゆる「孤立死」事例が複数発生しています。

一方で、地域の気づきにより、未然に孤立死を防ぐことができた事例も見られています。これらの具体的な事例や特徴を踏まえ、孤立予防対策を検討しました。

(1) 昨今の孤立死事例（新聞報道等から抜粋）

事例対象者	母(77)、息子(44)
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・男性(44)が約3か月前まで通所していた福祉施設の職員が、施錠されていなかったトイレの窓を開けて室内を確認したところ、男性が倒れているのが見えたため、警察に通報。 ・警察が確認したところ、死後1週間程度とみられる母親(77)と、その息子が自宅内で死亡しているのを発見。男性は発見の前日に亡くなったとみられる。 ・男性は小児まひに加え、重度の知的障害があり、自立歩行のほか、介助なしでは食事などもできなかった。 ・1年前の夏に父親が亡くなった後は、母親が1人で息子の世話をしていたことから、施設職員と区役所が接触を試みていた。 ・親子は町内会に入っておらず、近所付き合いもなかった。

事例対象者	姉(42)、妹(40)
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・マンション管理会社が警察に通報。 ・警察が確認したところ、マンションで知的障害のある妹(40)と姉(42)とみられる遺体を発見。 ・死後5日～2週間が経過しており、姉が病気で急死した後、妹が死亡したとみられる。 ・姉は1年半前から3回にわたり区役所を訪れ、生活保護申請の意向を見せていたが、申請には至らなかった。 ・ライフラインの利用料金の滞納があった。 ・姉妹に近所付き合いはなかった。

事例対象者	母(45)、息子(4)
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・部屋のガスがしばらく使用されていないと、ガス会社が母(45)の親族に連絡し、親族が警察に通報。 ・警察が確認したところ、マンション内で、母と知的障害のある息子(4)の遺体を発見。 ・ともに死後約2か月が経過しており、母親が病気で急死した後、自力での食事等が不可能な息子が衰弱死したとみられる。

事例対象者	男性(64)、妻(63)、長男(39)
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・アパート管理会社が、応答がないと警察に通報。 ・アパート内で死後1～2か月程度とみられる男性(64)とその妻(63)、息子(39)が死亡しているのを警察が発見。死因は不明。 ・家賃やライフラインの利用料金の滞納があった。 ・親子に近所付き合いはなかった。

事例対象者	母(95)、娘(63)
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・郵便物がたまっていたほか、自治会費の納入が滞ったこと等に異変を感じた近くの住人が自治会に通報。 ・自治会長が住宅を運営する住宅供給公社に連絡公社から市に安否確認のための照会があったが、介護サービスの利用等はなかった。 ・安否確認に訪れた市職員が、自宅内で母(95)とその娘(63)が死亡しているのを発見。 ・対象者が住む自治体では高齢者の見守り事業を実施していたが、65歳以上の一人暮らしか高齢者のみの世帯が対象であったため、娘が65歳未満の対象者宅は支援の対象外だった。

事例対象者	男性(72)
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・洗濯物が干したままになっていることに気付いた近所の住人から連絡を受けた民生委員が、地域包括支援センター職員に連絡、訪問を依頼。 ・安否確認に訪れた地域包括支援センターの職員が、自宅内で住人の男性(72)とみられる遺体を発見。遺体は一部が白骨化しており、死後数か月経っているとみられる。 ・男性は生活保護等の公的支援や他の人との関わりを拒絶、市は見守りを継続することにしてきたが、死亡の4か月前に、地域包括支援センター職員が再度安否を確認したのが最後だった。

(2) 孤立死を未然に防ぐことができた事例（新聞報道等から抜粋）

事例対象者	母(75)、息子(45)
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・週1回訪問している乳酸菌飲料配達員が、前回訪問に引き続き応答がなく、新聞もたまっていたため、警察に通報。 ・警察が確認したところ、死後10日程度とみられる母親(75)が死亡しているのを発見。 ・母親は病死とみられ、同時に、精神疾患がある男性(45)を救出した。 ・親子は2人暮らしで、近所付き合いはほとんどなかった。

事例対象者	姉(66)、妹(63)、弟(60)
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・集金に訪れた新聞配達員の男性が、家のポストに3日分の新聞がたまり、室内で女性が倒れているのを窓越しに見つけ、警察に通報。 ・無施錠の玄関を開け、「大丈夫ですか」と声をかけたが、反応がなく、通報した。 ・警察が確認したところ、自宅内で60歳代の姉弟3人が倒れているのを発見。 ・いずれも軽症の脱水症状で、命に別状はなかった。

事例対象者	姉(73)、妹(64)
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・「連絡がとれない住人がいる」とマンションの管理人が警察に通報。 ・警察が確認したところ、浴室で死後1か月程度とみられる姉(73)が死亡しているのを発見。 ・寝室には妹とみられる女性(64)が衰弱した状態で横たわっており、病院に搬送されたが、命に別状はなかった。 ・2人暮らしだったとみられ、ポストには約1か月前からの郵便物がたまっていた。

事例対象者	女性
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・一人暮らしの女性宅を訪れた乳酸菌飲料配達員が、前回配達した配送物がそのままになっており、新聞もたまっていた。 ・玄関前で声をかけたが、返事がないことを不審に思い、担当の民生委員に連絡を行った。 ・連絡を受けた民生委員と地域ケアプラザの職員がトイレで倒れていた女性を発見し、警察に通報。 ・病院に搬送されたが、命に別状はなかった。

事例対象者	男性
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・一人暮らし高齢者住宅等の見回りをしていた自治会長が、3日前から洗濯物が出ていない、窓のカーテンの状況が変わっていない、ポストにチラシがたまっている等の状況を不審に思い、声かけを行った。 ・男性宅内から、小さな声で「起きられない」旨の返事があったため、隣人・近くの地域ケアプラザに依頼を依頼。 ・男性宅内で倒れていた男性を発見し、119番通報を行った。 ・男性は病院に搬送されたが、命に別状はなかった。

(3) 昨今の事例から見る傾向

既述のとおり、昨今では、保護者や介護者が亡くなったことにより、子どもや要介護者も死に至る事例、30代、40代の家族が同居しているにもかかわらず、家族全員が死に至る事例、自ら行政や地域からの支援を拒否した結果、死に至る事例等、これまで地域や行政が実施してきた取組や支援の対象になっていない人が死に至るといふ、新たな傾向が見られます。

■昨今の事例から見る傾向①（対象者の状況）

- ・一人暮らしのみでなく、夫婦や親子等世帯で暮らしている人も死に至っている。
- ・保護者や介護者が亡くなったことにより、同居している子どもや要介護者も死に至っている。
- ・隣近所等、地域との付き合いがない、または地域との付き合いが希薄。
- ・福祉サービス等を利用していない、または利用を拒否している。
- ・福祉サービス等の利用要件を満たしていない。

■昨今の事例から見る傾向②（発見に至ったきっかけ）

- ・新聞、郵便物、配送物等が溜まっている。
- ・洗濯物が干したままになっている。
- ・昼間にもかかわらず、カーテン、雨戸が閉まったままになっている。
- ・昼夜問わず、室内の灯りが点いたままになっている。
- ・家賃や公共料金等を滞納している。
- ・電気、ガス、水道等が長期間使用されていない。

→上記のような異変に、近所の人や民生委員・児童委員等、周囲の人が異変を感じて通報

孤立予防対策を検討するにあたっては、これまでの対策に加え、上記のような新たな傾向を踏まえる必要があります。

5 孤立予防対策の考え方

「孤立死」の定義については、全国的に見ても、明確な定義がない状況です。

しかし、孤立予防対策を検討するにあたり、考え方や対象者等を明確にする必要があることから、本検討委員会では、次のように整理しました。

(1) 孤立化、孤立死の考え方

○孤立化

家族・親族、行政、地域等との関わりが著しく乏しい状態

「いざというときに必要な支援やサービスを受けることができない、または求められない状況」

○孤立死

家族・親族、行政、地域等との関わりが著しく乏しい状況下にある人が、相当期間放置されるような死

※ 介護者、支援者が亡くなることにより、その援助を受けていた人が亡くなるケースを含む。

※死亡から発見までの期間は定めない。

(2) 孤立予防対策の主な対象者

既述のとおり、昨今、一人暮らし高齢者だけではなく、30代、40代の方が同居しているにも関わらず、孤立死に至る事例等も発生しています。

また、地域等とのつながりが希薄な状況においては、若年・中年層であっても孤立死に至る可能性は否定できません。

このような状況を踏まえると、地域に住む人全員が孤立予防対策の対象と考えられます。

しかし、本検討委員会では、具体的な孤立予防対策を検討するため、昨今の事例等を踏まえ、次のような世帯を特に孤立死に陥る危険性が高い対象として整理しました。

- 高齢者がいる世帯
- 障害児・者がいる世帯
- 母子・父子世帯
- 必要な支援やサービスを受けていない世帯
- 生活困窮世帯

(3) 基本的な考え方

昨今の孤立死事例を踏まえると、経済状況の変化や、家族・地域の関係性の変化に起因するものも見受けられます。孤立死には様々な背景があり、また、地域の取組だけでは解決できないものもあるため、今後の孤立予防対策を検討するにあたり、基本的な考え方を次のとおり整理しました。

- 突発的な事故、疾病等により「誰にも看取られない死」を迎える可能性は誰にでもあるが、死後、長期間発見されない事態は防ぐ必要がある。
また、地域等との関わりが乏しい中で、必要な支援やサービスが受けられない、または、支援を求めることができないことに誰も気づかない状況や、その状況下での死、さらには、それに起因する連鎖的な死を防ぐことが必要である。
- 今後も高齢化が進展するとともに、一人暮らし高齢者世帯、高齢者夫婦のみの世帯は増加し、一般的な世帯になりつつある。
さらに、近年の生活保護世帯数の増加、各種障害者手帳保持者の増加等を踏まえると、今後も地域の中で支援が必要な人は増加することが予想される。
- 社会の変化に伴い、介護保険サービス、障害福祉サービス等は、質、量ともに拡大傾向にあるが、本人の申請等によりはじめて利用が可能になる。行政においては、支援が必要な人へのアプローチを行っても、支援を拒否する個人の意向を無視してまで支援につなげることは困難が伴う。
- 支援を拒否する背景として、疾病等に起因する判断力の低下や、本人やその家族が疾病や障害等の理解への不安等を有している場合がある。
そのため、疾病や障害等に対する理解や、支援を拒否する背景に対する理解を進める必要もある。あわせて、自ら情報発信することが可能な当事者の積極的な姿勢も求められる。
- 昨今の事例では、母子世帯、父子世帯や介護が必要な人との二人暮らしの中で、保護者や介護者の突発的な死により、子どもや要介護者が亡くなっている。そのようなリスクがある世帯に対し、定期的な福祉サービス等の利用について、広く普及啓発していくことが重要である。
- 生活困窮者は、制度の不知等により、生活保護等の行政への救いを自ら求めることができない場合もある。公共料金の滞納等があり、本人の生活困窮が確認できる場合には、行政と事業者の連携が必要になる。
- 行政としても見守りやつながりづくりに関する事業、福祉保健サービスを行っているが、高齢者、障害児・者等の対象者別の支援が中心である。現実的には、何らかの支援が必要であっても、現行の枠組みにおいては支援の対象外、あるいは支援の基準を満たさない人への対応に行政としての限界がある。

○孤立予防対策を進める上では、自ら積極的な情報発信を行う、困ったときに「助けて」といえる連絡先や相談先を決めておく等の「自助」がまず必要となる。

あわせて、隣近所での気づきの目を広げる、地域の中で支えあう等の「共助」、行政機関、サービス事業者等が行う「公助」を組み合わせ、日常生活の中で、一人ひとりがつながりをもてる地域づくりを進めていくことが必要である。

○隣近所との付き合いの希薄化等、地域コミュニティの機能が低下し、また、個人情報や個人のプライバシーに関する住民の意識が高まる中で、支援が必要な人の情報を把握することが難しくなっている。

また、自治会町内会に加入していないマンション等も増加する中、特にオートロックの場合は、居住者以外の者が建物に入ることができず、必要な支援ができない場合もある。

福祉保健サービスの提供体制を整備するだけでなく、普段の生活の中で、一人ひとりが地域との関わりを持つことが重要になる。

孤立化・孤立死に至る背景としては、家族関係に関する問題、生活に関する問題、介護や障害に関する問題等、様々な事情を対象者が抱え込み、また、その状況を地域、行政等に発信することができず、相談や支援に結び付かない状態が続くこと等が考えられます。

どこかで情報発信や相談できるようなきっかけがあることで、状況が大きく変わることも想定されます。

本検討委員会では、まず地域に住む一人ひとりの住民が日常生活のどこかで、何らかの関わりやつながりを持つことができる地域づくりを進めていくことが、孤立予防対策として有効であると考えました。

その上で、行政、地域、関係事業者等の役割を明確にし、様子がおかしい等の「異変」を発見した際の対応を明確にすることが、孤立死の未然防止、早期発見等、いわゆる孤立死対策につながると考えます。

こうした現状認識に基づき、対象者の状況に応じて、地域の中でどのようなつながりがあるのか、また、つながりがない人に対しては、どのような対応をするべきかを検討しました。

参考【平成 23 年 3 月 7 日の横浜市社会福祉審議会答申 抜粋】

【横浜における福祉社会構築の方向性】

「・・・今後見込まれる人口構成の変化を考えると、従来の社会保障（公助）だけでは、将来にわたって市民に安心を提供できないことは、明らかである。

超高齢化する横浜を支えていくためには、既存の公助のほころびを直すことにとどまらず、市民の自立（自助）を支援し、地域でお互いに支えあう仕組み（共助）を強化するとともに、それらを公助とうまく組み合わせ、社会の力を総動員することが必要不可欠である。」

として、自助、共助、公助の領域のあるべき方向性と実現に向けた視点について、次のとおり示されています。

○自助の領域のあるべき方向性～市民主体の領域～

- ・高齢者の現役化等により、経済面での自立度が高まっている
- ・市民の健康づくりに対する取り組みが進み、健康面での自立度が高まっている

○共助の領域のあるべき方向性～地域主体の領域～

- ・市民が、得意な分野を生かして、地域の活動に積極的に参加する意識が醸成されている
- ・地域活動を支える組織や仕組みが効果的に機能している
- ・地域の支えあいにより、これまで家族が担ってきた部分（サービス）が補完されている

○公助の領域のあるべき方向性～行政主体の領域～

- ・地域の活性化を通して福祉社会の支え手が増加している
- ・満足度を下げずに行政サービスの方向性が見直されている
- ・自助や共助の力を引き出す環境が整っている

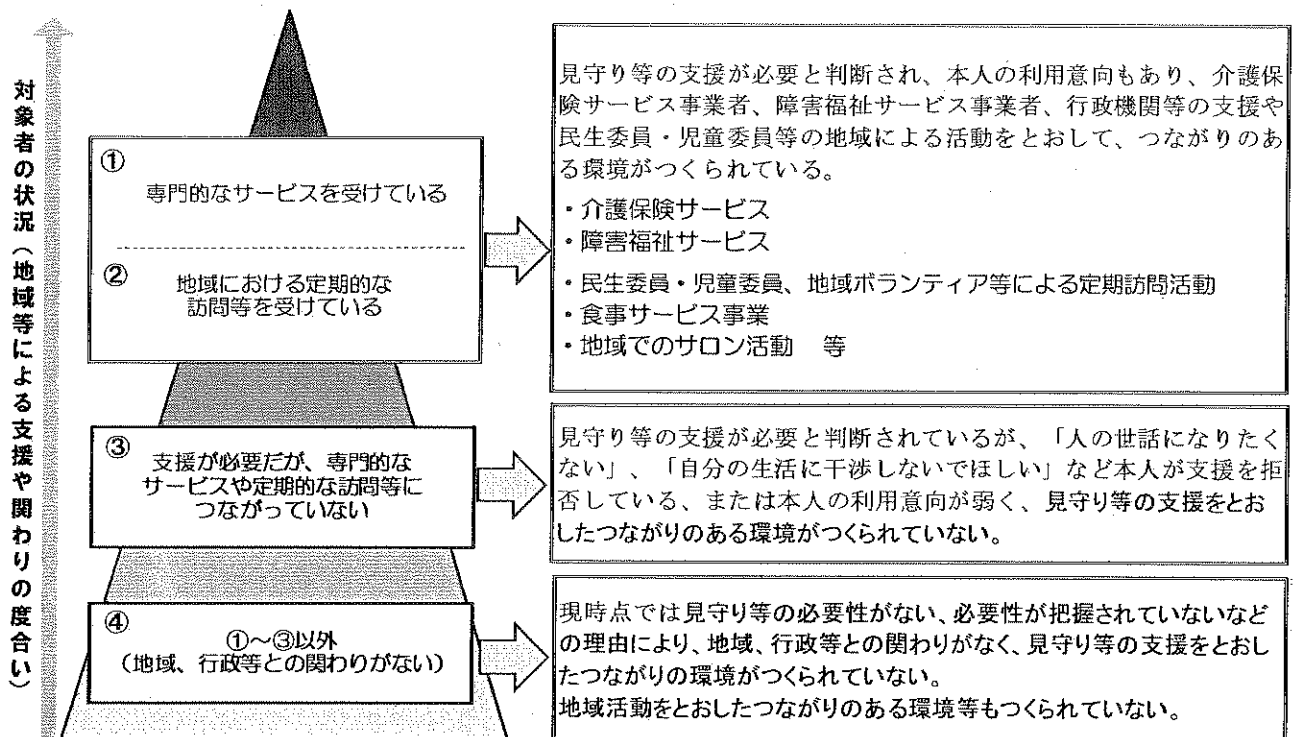
6 地域のつながりづくりについて

(1) 対象者の状況に応じた地域のつながりの現状

地域の中には、福祉保健サービスや地域による見守り等を受けている人から、今は自立した生活が可能であり、支援等を受けていない人まで様々な人が生活しています。

対象者の状況に応じた、地域等による支援や関わりを通じたつながりの現状について、次のとおり整理しました。【図14】

【図 14】 対象者の状況に応じた地域のつながりの現状



現在も介護保険サービスや障害福祉サービス、定期的な見守り等の支援が必要と判断され、本人にも利用の意向がある人には、専門的な支援（福祉サービスの利用を含む）や地域における見守り等が行われています。これらの支援をとおして、日常生活におけるつながりが保たれていることがうかがえます。

その一方で、本人が支援を拒否している、またはサービス等の利用意向が弱い等の理由により、支援が必要であるにも関わらず、支援につながっていない人がいることも事実です。

このような状況においては、支援等をとおしたつながりがある環境とは言えませんが、現状でも様々な関係者が様々な工夫をしながら、関係づくりを試みています。

【支援が必要だが支援につながっていない人への支援状況】

本検討委員会の中でも、サービス等を拒否したことにより、支援につながっていない人に対しても、様々な工夫をしながら、関係づくりに取り組んでいる事例の報告がありました。その具体的な支援例や課題を紹介します。

○ 具体的な支援例

- ・ 広報紙の配布等をとおし、日ごろからの関係づくりや信頼関係の構築に努めている。
- ・ 区役所、地域ケアプラザの職員が定期的に訪問、関係団体・関係機関等と協議・連携し、支援の方策を検討しながらサービスの導入を試みている。
- ・ さりげなく様子をうかがう、声掛けを行う等、対象者が見守られていると感じないような工夫をしながら、見守りを行っている。
- ・ 本人、家族等への各種公的サービスの紹介、申請の勧奨をしている。
- ・ 日常業務の中で、生命の危機等、異変を感じた際には、福祉保健センターや地域ケアプラザ（地域包括支援センター）へ連絡をしている。

○ 支援を行う中での課題

- ・ 本人からの申請や情報発信が基本であり、本人が望まない場合は、情報提供やサービス提供に限界がある。
- ・ 支援等を拒否する理由等を聞きながら支援を行っていく必要もある。
- ・ 様々な活動主体がいる中で、どのような情報を提供・共有すべきか判断の目安が必要である。
- ・ 異変を発見した際に、どこに連絡すべきか迷うことがあり、連絡受付窓口の明確化を図る必要がある。
- ・ 情報発信や関係づくり等、本人の意識改革の必要がある。
- ・ 地域全体への孤立防止策の必要性の周知をしていく必要がある。

(2) 緩やかな見守りによる気づきの目の拡大

① 緩やかな見守りの考え方

昨今の事例では、自ら行政や地域からの支援を拒否した人が世帯で死に至るケースも確認されています。様々な関係機関が工夫をしながら関係づくりに取り組んでいることは既述のとおりですが、申請主義に基づき提供されるサービスが多い中、本人や家族が利用を拒否する状況では、行政であっても具体的な支援につなげるのが難しい現実があります。

また、普段は、サービスや支援を受けている人であっても、突発的な病気等により、自ら助けを求めることができない状況になることも想定されるため、その対応も考えていく必要があります。

そこで、従来から行われている「定期的、専門的な見守り」に加えて、日常生活の中で、さりげなく様子をうかがう「緩やかな見守り」により、気づきの目を拡大し、地域の中で重層的なつながりづくりを進めていくことが必要になります。

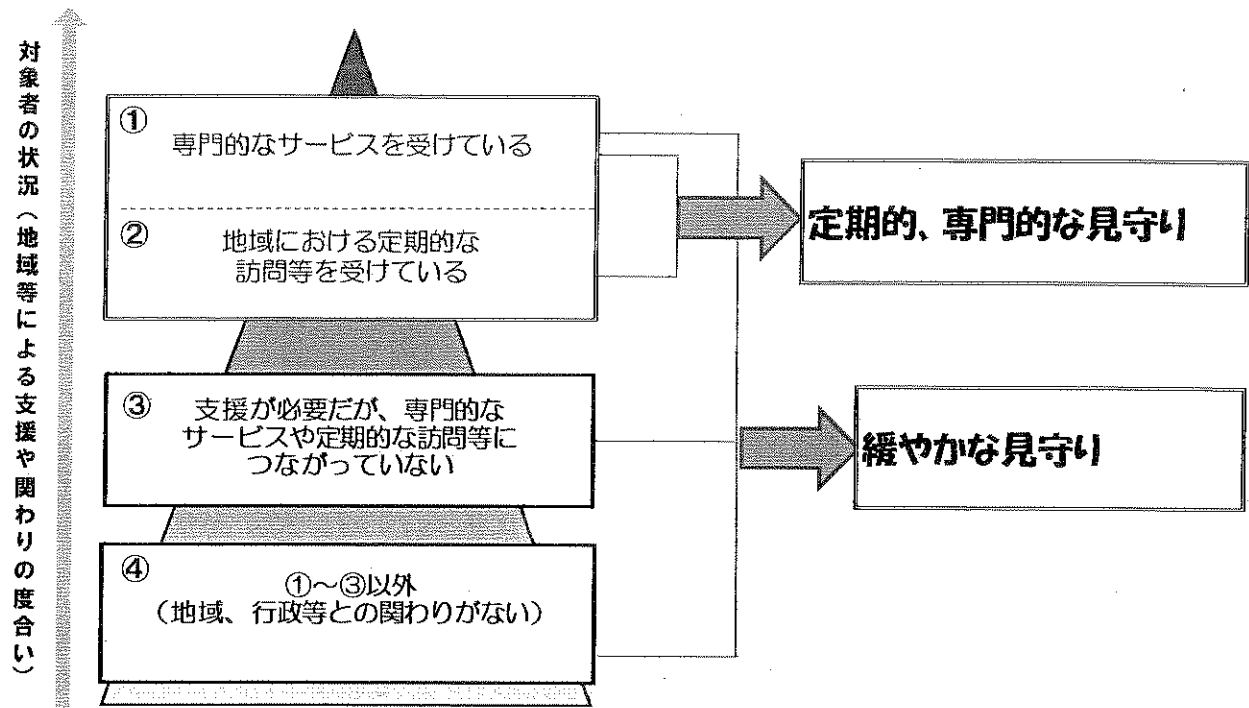
具体的には、地域の中で構成される福祉関係団体だけではなく、自治会町内会をはじめとした地域の関係団体、日常生活の中での関わりがある電気・ガス・水道事業者（以下「ライフライン系事業者」と言う）、郵便事業者、新聞販売店等の関係事業者が、それぞれの日常生活や日常業務の中で、異変を発見した場合に関係機関に連絡を行います。

活動主体によって、地域との関わりの濃淡はありますが、それぞれが可能な範囲で関係づくりや見守り活動を行うことで、重層的なつながりとなり、それにより、支援が必要な人や異変の早期発見につながります。

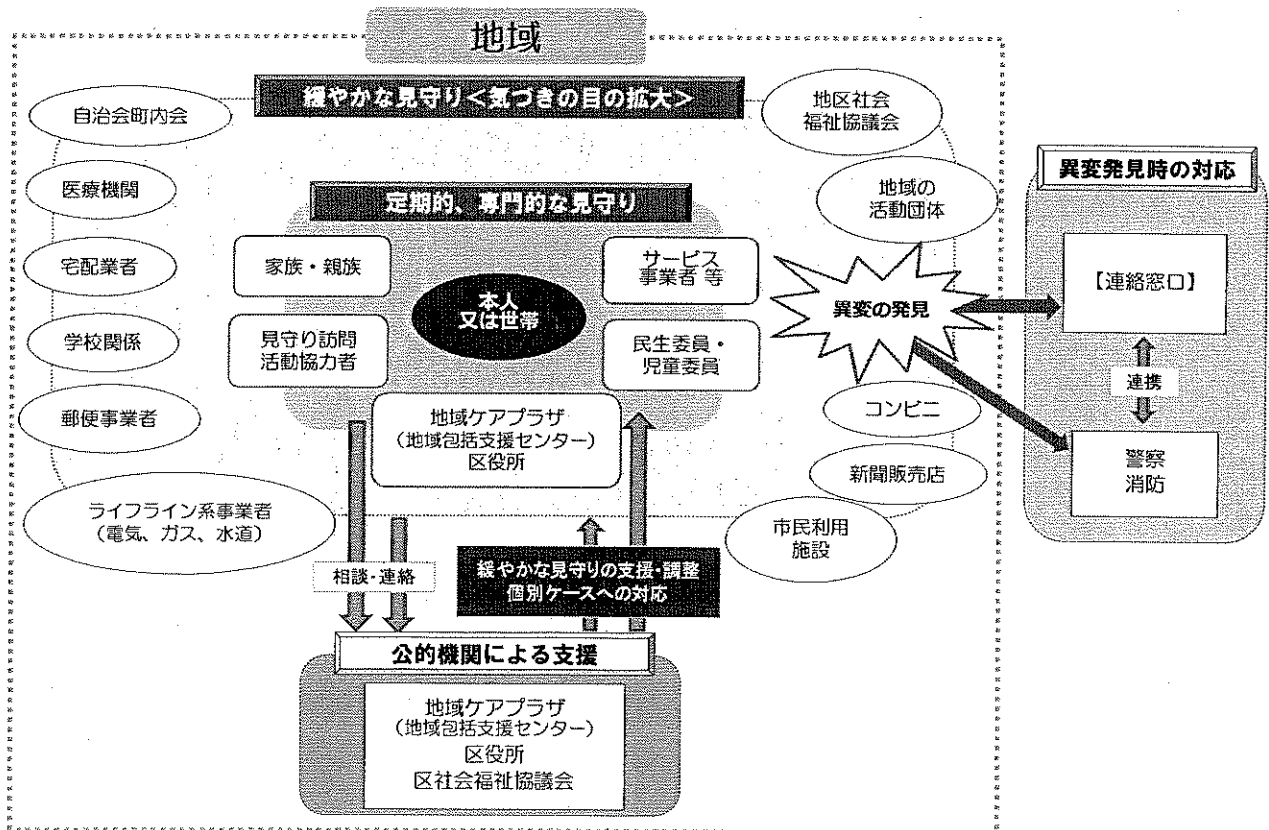
② 緩やかな見守りの対象者

緩やかな見守りの特徴は、見守られる人を特定せず、地域の中で「異変」を発見した人が、関係機関に連絡を行うことにあります。そのため、高齢者がいる世帯、障害児・者がいる世帯、母子・父子世帯、生活困窮世帯だけではなく、支援が必要だがサービスにつながっていない人、今すぐにサービス等を必要としない人や、普段は定期的、専門的な見守りを受けている人も、サービス利用時間以外の異変を想定し、緩やかな見守りの対象となります。

【図 15】対象者の状況に応じた見守りのイメージ



【図 16】定期的、専門的な見守りと緩やかな見守りのイメージ



＜地域における具体的な活動例＞

一言で地域といっても、その範囲については、様々な考え方があります。

本検討委員会の中でも、地域のつながりにより異変を発見した具体的な事例や様々なネットワーク活動が紹介されました。

一般的に、見守りや日常生活の支援等は、対象者に関わる人の範囲が小さければ小さいほどお互いの顔や名前もわかり、継続しやすいため、隣近所や自治会町内会での活動が望ましいと考えられます。

しかし、複雑な課題や小さな範囲では解決することが難しい課題もあるため、地域ケアプラザ等を拠点とする活動や区域での活動など、広い範囲での活動も行われています。

地域によって実施状況は異なりますが、見守り活動は、隣近所や自治会町内会の班の範囲での実施、また、サロン活動や配食サービスなどの活動は、地区連合町内会や地区社会福祉協議会の範囲で活動が行われている地域が多くなっています。

より広い範囲となると、地域ケアプラザを拠点とした、複数の地区連合町内会が連携した活動も行われています。地域の課題解決やつながりづくり等を考える地域福祉保健計画の地区別計画もおおむね、地区連合町内会や地域ケアプラザごとに作成されています。

徘徊認知症高齢者支援連絡会、区高齢者虐待防止連絡会、区障害者自立支援協議会（地域生活支援会議）等、専門機関のネットワークや障害者地域活動ホーム、医療機関、福祉施設、各事業者等は、区域、市域での広い範囲で活動を行っています。

このように各活動やネットワークは、その目的に応じて活動の範囲が大きく異なります。

孤立予防対策を進めるにあたっては、既存の関係団体等の活動や各種ネットワークの中に、孤立予防対策の必要性や取組を共有することで、重層的な見守りにつなげていくことも重要です。

地域のつながりにより異変を発見した事例【南区・瀬谷区の例】

～南区での事例～

定食屋から「いつも食べにくる人が来ない」、コンビニから「同じ時間におにぎりを買いに来ている人が、15分おきにおにぎりを買いに来る」などの相談が地域ケアプラザに入り、具体的な支援に結び付いた例があります。

些細なことで「相談して良いのか」を悩む事例ですが、身近な地域の中で、このような情報を共有できる関係づくりを進めることが必要であり、このような地域のつながりが機能することで、孤立しがちな人々を把握していくことにも繋がります。

～瀬谷区での事例～

日ごろから活動を行っている太極拳のグループに、いつもの参加者が来なかったため、仲間が自宅を訪問したところ、その参加者が倒れていたのを発見したという事例がありました。

つながりづくりを考えるにあたっては、自治会町内会の単位や、地域活動の圏域だけではなく、その人の趣味や社会活動なども含めた広い視点で考えることが重層的な見守りに繋がります。

地域ケアプラザを拠点としたネットワーク【南区の例】

～南区 なかむら・ふるさとづくり実行委員の例～

南区中村地区では、南区地域福祉保健計画中村地区別計画の推進母体である中村地区社会福祉協議会が計画推進をすすめていく中、民生委員・児童委員、主任児童委員、保健活動推進員等の地域の福祉保健活動団体と地区連合町内会、地域の小学校、中学校、NPO 団体、地域ケアプラザ、南区社会福祉協議会、南福祉保健センターが参加する「なかむら・ふるさとづくり実行委員会」というより広がりをもった組織を発足させ、地域ケアプラザを活動拠点として計画を推進しています。

実行委員会では、地域の福祉関連施設や地区センター、看護専門学校等に呼びかけて実行委員会の参加団体と情報交換会を開催し、地域のネットワークを広げています。地域ケアプラザは、実行委員会の事務局を担うとともに、個別支援での関わりや広報活動の支援をとおして、各団体とのつなぎ役となって、この実行委員会の運営に関わっています。

地域の関係団体や施設等が日ごろからつながりをもつことで、このようなイベントや事業の際には、ネットワークに加入している団体で協力して取り組む等、各活動の連携や情報共有が進みやすい環境がつけられています。

区域を対象としたネットワーク【旭区の例】

～旭区における認知症高齢者徘徊SOSネットワークによる見守り活動～

旭区では、認知症高齢者が徘徊した際に、警察、消防、地域ケアプラザ、鉄道事業者、バス事業者、タクシー事業者等が連携・協力し、情報を共有しながら通常業務の中で可能な限り早く発見、保護することを目的としたネットワークを構築しています。（認知症高齢者徘徊SOSネットワークは18区で行われています。）

このシステムを効果的に機能させるため、旭区役所が中心となって連絡会を開催し、認知症高齢者の徘徊に関する実態把握や、支援体制の課題整理を行うなど、各機関の役割分担や連携強化を進めています。

区域を対象としたネットワーク【戸塚区の例】

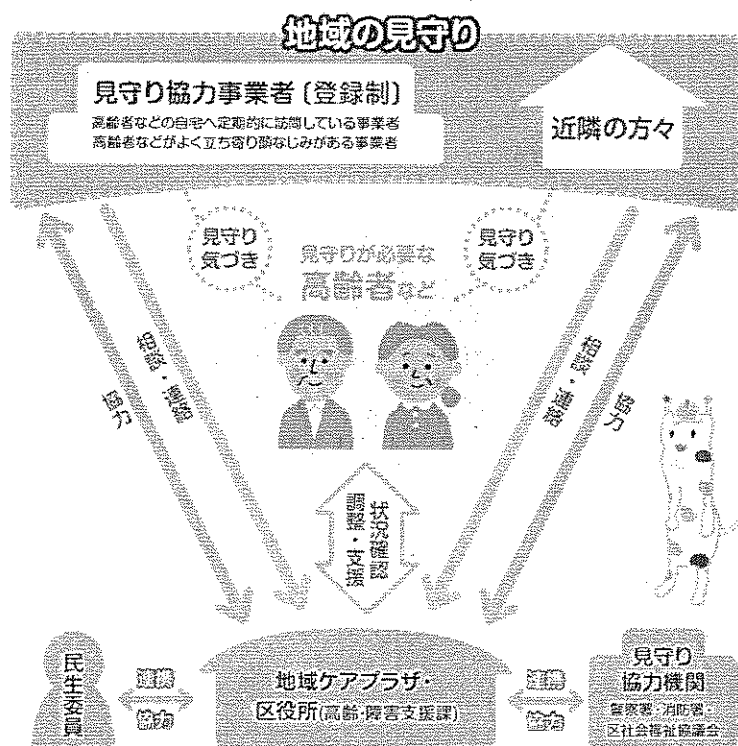
～戸塚区地域ネットワーク見守り事業「みまもりネット」～

みまもりネットでは、高齢者などが孤立せず、安心して暮らし続けられるよう地域の人や民間事業者などが普段から緩やかに見守りをを行っています。

その中で、ちょっと気がかりな高齢の方などに気づいたら、地域のケアプラザや区役所への連絡を行います。みまもりネットは、日常生活の中での地域全体による「ゆるやかな見守りの体制」の充実を目指しています。

○仕組み

- ・地域の高齢者などをゆるやかに見守ります。
- ・見守る人、見守られる人は特定しません。
- ・協力事業者、協力機関の全区的なネットワークを作ります。
- ・地域の方と地域のケアプラザがネットワークづくりを進めます。



※平成24年6月1日より、水道局 戸塚・泉地域サービスセンターも見守り協力機関になっています。

(3) 緩やかな見守りの運用に向けて

既述のとおり、すでに各地域では、見守り活動や、地域の実情に合わせた活動が行われています。緩やかな見守りの運用に向けては、新たにネットワークを構築するのではなく、既存の活動等をもとに、気づきの目を広げていくことが必要となります。

また、緩やかな見守りの協力者が普段から福祉保健業務等に従事している人と従事していない人とでは、気づきの視点が異なります。気づきの目を拡大していくにあたっては、協力者に「異変を発見しなくてはいけない」という意識ではなく、「異変に気付いた場合に通報をする」という意識で取り組んでもらうことが必要となります。

一方、協力者に「異変を発見しなくてはいけない」という責任をもたせることができないため、さりげなく様子をうかがう協力者を増やし、重層的な見守りにする必要があります。また、見守られる人にとって極度の監視体制にならないような配慮も必要となります。

このような考え方に加え、緩やかな見守りを運用するにあたり、項目別の考え方を整理しました。

① 孤立予防対策を進める機関の設定

昨今の孤立死の増加を受け、孤立予防対策の必要性の周知や、様々な関係団体、関係機関、関係事業者等をコーディネートする機関が必要となります。

② 地域の特性に合わせた取組の支援と各団体等への啓発

地域では、民生委員・児童委員、自治会町内会をはじめとした地域の関係団体による活動や地域福祉保健計画の推進、見守り活動等、各地域の状況に応じた取組が行われています。地域の活動者や関係団体に孤立死に関する状況や緩やかな見守りの必要性を啓発するとともに、その関係団体や取組に気づきの目を拡大させていくことが必要となります。

③ 地域の関係事業者との連携

緩やかな見守りによって、気づきの目を拡大していくためには、地域の関係事業者にも、可能な範囲で取組を求めることが重要となります。

介護サービス事業者、障害福祉サービス事業者、居宅介護支援事業者、NPO法人、福祉施設、コミュニティハウス、地区センター、ライフライン系事業者、郵便事業者、新聞販売店、牛乳・乳酸菌飲料配達事業者、商店等、地域の中では様々な事業者が活動を行っています。

各事業者は、特有の顧客情報等を保有する一方で、事業者としての制約も抱えているため、業務実態に応じた協力を求めていくことが必要となります。

④ 仕事や趣味等をとおしたつながりづくり

見守りが必要な対象者は、隣近所や自治会町内会等によるつながりだけでなく、仕事、趣味、サークル活動等をとおしたつながりを保っていることもあります。孤立予防対策を検討するにあたっては、幅広い視点でつながりづくりを考えていく必要があります。

⑤ 異変発見の際の連絡窓口の設定

日常の業務や生活の中で、異変を発見した協力者から連絡を受ける連絡窓口が必要です。連絡窓口は情報を適切に管理し、問題の早期発見や適切な福祉保健サービスにつなぐことが求められます。

一方で、生命の危機等が予見される場合には、連絡窓口をとおすことなく、直接消防、警察への連絡が必要です。

⑥ 通報の基準

緩やかな見守りによる気づきの目を拡大していくためには、様々な活動主体に協力を求めていくことが必要になります。そのため、異変の判断の目安となるガイドライン等が必要です。

(4) 緩やかな見守りの運用にあたっての関係団体、関係機関、公的機関等の役割

緩やかな見守りの運用に向けた考え方を踏まえ、関係団体、関係機関、公的機関等の主な役割を整理しました。

緩やかな見守りの運用にあたっては、まずは、一人ひとりが日常生活において、地域の中の支援を必要とする人の存在に気づき、緩やかな見守りに対する理解を進めていくことが必要になります。

① 個人の役割

○緩やかな見守りの理解

- ・一人ひとりが日常生活の中で異変を察知する意識を高めるとともに、緩やかな見守りの必要性の理解を深める。

○いざというときに備えた行動

- ・地域の諸行事に参加するなど地域との関わりを持ち、身近な地域のつながりづくりの必要性の理解を深める。
- ・突発的な事故等に備え、緊急連絡先等を共有できる関係づくりを進める。

○支援が必要なとき等の積極的な情報発信

- ・支援が必要なときは、自ら積極的に情報発信を行い、助けを求める。
- ・日ごろから支援を受け入れる環境づくりを行う。

② 民生委員・児童委員の役割

○主に、高齢者等の生活状況の適切な把握、支援を必要とする人の関係機関へのつなぎ

- ・適切な助言や支援を行うために、支援の必要な人に対して声かけや訪問を行う。
- ・支援を必要としている人の相談に応じ、助言等を行うとともに、必要な情報の提供や適切な福祉サービス等への利用に向けた関係機関へのつなぎを行う。

③ 介護保険等サービス事業者、見守り活動訪問者等の役割

○専門的なサービスや定期的な訪問活動をとおした対象者の見守り

- ・支援が必要な人への介護保険サービス、障害福祉サービスの提供や定期的な訪問等をとおして見守りを行う。
- ・必要な情報の提供や適切な福祉サービス等への利用に向けた関係機関へのつなぎを行う。

④ 関係団体、関係機関(自治会町内会、地域の活動団体、教育機関、医療機関 等)の役割

○イベント等によるつながりづくり、意識啓発

- ・地域の中のイベントや事業をとおし、地域住民の交流のきっかけづくりを進め、地域のつながり等の意識啓発を図る。

○他の関係団体・関係機関等との連携

- ・地域の中で活動している関係団体、関係機関等との連携や情報共有を進める。

○活動実態に応じた緩やかな見守りへの参加、異変発見時の通報

- ・日ごろの活動をとおし、異変を発見した際の警察、消防、連絡窓口への通報を行う。

⑤ 関係事業者(ライフライン系事業者、郵便事業者、新聞販売店 等)の役割

○業務実態に応じた緩やかな見守りへの参加、異変発見時の通報

- ・日ごろの業務をとおし、異変を発見した際に警察、消防、連絡窓口への通報を行う。
- ・利用料金の徴収業務等で、本人からの相談があった際に行政機関へのつなぎを行う。

⑥ 公的機関(横浜市(局、区役所)、地域ケアプラザ、市・区社会福祉協議会)の役割

○緩やかな見守りの全体調整(局)

- ・緩やかな見守りの枠組みを構築する。
- ・個人情報等の共有の基本的な考え方を整理し、異変発見後の迅速な安否確認につなげることができるよう調整を行う。

○緩やかな見守りの支援・調整、地域住民、関係団体、関係機関、関係事業者等への啓発(局、区役所、地域ケアプラザ、市・区社会福祉協議会)

- ・関係団体、関係機関、関係事業者等に対し、地域のつながりづくりの重要性や緩やかな見守りによる気づきの目の拡大の必要性を周知し、協力依頼等のコーディネートを行う。
- ・広報紙の発行等をとおし、地域住民、関係団体、事業者等への意識啓発を行う。

○連絡窓口の設定(横浜市(局、区役所)、地域ケアプラザ)

- ・連絡窓口を設定し、地域住民、関係団体、関係機関、関係事業者の通報を適切な支援につなげる。
- ・生命の危機等が予見される場合には、消防、警察への通報を協力者に依頼する。
- ・できる限り精度の高い情報を得られるよう、異変の判断の目安となるガイドライン等について、関係団体、関係機関、関係事業者等と調整を行う。

○支援が必要な人への支援（局、区役所、地域ケアプラザ、市・区社会福祉協議会）

- ・生活をする中で、困ったことがあった際に相談できる窓口、利用できる福祉サービス等の周知を行う。
- ・本人、親族、近隣住民、緩やかな見守り等を通じて、様々な相談や異変に関する情報を受け、状況把握し、関係団体、関係機関、関係事業者等との調整を行う。
- ・個別支援の必要性に応じて、保健・医療・福祉サービス等の適切な支援へのつなぎを行う。

7 孤立予防対策を進めるにあたって

孤立予防対策を検討する中では、既存の事業の継続を前提としつつ、更なる事業拡大や新規事業の検討についての意見もありました。しかし、厳しい財政状況もあり、また事業展開となると、「対象者を絞ることになる」、「支援を拒否する人への対応等に課題が残る」等、これまでと同様の課題が生じる可能性もあります。

そこで、緩やかな見守りによる気づきの目の拡大が必要という結論を出しました。

このような状況をふまえ、孤立予防対策を進めるにあたっての課題や整理すべき項目について、その方向性を含め、次のとおりまとめました。

(1) 社会状況の変化に対応した取組の必要性

昨今の孤立化、孤立死の問題の背景としては、高齢化の進展や地域のつながりの希薄化などが挙げられます。

地域の中で、緩やかな見守りによる気づきの目を広げていくことが必要ですが、それだけでは孤立化の根本的な解決にはなりません。

孤立予防対策を進めるにあたっては、地域のつながりや支えあい重要であり、これまでも行われてきた自治会町内会への加入勧奨、地域活動等による地域のつながりづくりや見守り活動等を引き続き進めていく必要があります。

また、横浜市においては、戸建て住宅が中心の地域、マンション等分譲住宅が多い地域等で、それぞれの特徴があります。

特に、オートロックのマンション等においては、居住者以外の人が入ることが難しい状況があり、必要な支援ができない場合もあります。居住形態に応じて、管理組合や管理会社等に、自治会町内会への加入勧奨や見守り等の取組への理解について、働きかけを行っていく必要があります。

(2) 意識啓発の必要性

① 自助の啓発

孤立予防対策を進めるにあたっては、住民一人ひとりが自ら積極的な情報発信を行う、自分で出来ることは自分で行う、困ったときに「助けて」と言える連絡先や相談先を決めておく等の「自助」が必要となります。このような自助への働きかけを機会があるごとに行っていくことが必要です。

② 地域における疾病や障害等の理解の促進

積極的な情報発信が求められる一方で、疾病等に起因する判断力の低下や、本人やその家族が疾病や障害等の理解への不安等を有しているため、情報発信が行えない場合も考えられます。そのため、緩やかな見守りや気づきの目の拡大による地域での孤立予防対策を進めるとともに、あわせて、認知症をはじめとした疾病や障害等の理解を進めていく必要もあります。

③ 保護者や介護者等が死亡したことによる連鎖的な死の防止のために

幼い子どもや介護が必要な人との二人暮らし等で、保護者や介護者が突発的な疾病等で倒れた最悪の事態を想定し、連鎖的な死のリスクがあることや福祉サービスの活用等について、広く普及啓発を行うことも必要です。

(3) 緩やかな見守りによる地域での重層的なつながりの必要性

緩やかな見守りを地域の中で展開していくためには、福祉関係団体のほか、自治会町内会等の地域の関係団体、関係事業者等、様々な関係者に協力を求めていくことが必要となります。

それぞれの活動主体によって、地域との関わりの濃淡はありますが、それぞれの特徴を活かした啓発活動、見守り活動、異変を発見した際の関係機関への連絡等を進めていくことが重要です。

これまで、それぞれの関係団体、事業者等が行ってきた取組に、より気づきの目を拡大し、地域の中で重層的なつながりづくりを進めていくことが求められます。

(4) 緩やかな見守りの運用における異変の発見のポイントと個人情報の取扱い

① 異変の発見のポイント

多くの関係団体の参加を想定する上では、一定の異変の考え方を共有する必要があるため、異変を察知するポイントを次のとおり整理しました。

しかし、異変と予見される場合でも、長期の旅行等で不在にしているというケースも考えられます。

そのため、異変のポイントは一つの目安とし、異変を発見した場合には、発見者が可能な範囲で本人やその家族、隣近所等に連絡を試みる等、複数の情報をつなぎ合わせ、異変の情報の精度を高めることが重要になります。

情報の精度が高いほど、その後の連絡窓口等での早急な対応が可能になります。

また、明らかに生命の危機が予見される場合には、連絡窓口を経由することなく、警察、消防へ直接連絡をしてもらうように、異変発見者に要請することが必要です。

ア 緊急性が予見され、安否確認等が必要になるケース

→連絡窓口へ連絡を要請

- 長期にわたって家を不在にする際は連絡をくれていたのに連絡もなく、郵便受けに新聞や郵便物等が溜まっている。
- 何日間も同じ状態で、洗濯物が干したままになっている。
- カーテン、雨戸が閉まったまま（開いたまま）の状態が続いている。
- 近所で頻繁に顔を見かけていたが、最近見かけない。
- 昼も夜も電気がつけっぱなしの状態になっている。 等

【情報の精度を高めることにつながる行動】

次のような行動で、情報の精度が高まると、より迅速な安否確認につながります。

- 家の周囲から、異変の有無を確認する。ドアをたたいて確認する。
- 隣近所等に様子を聞いてみる。
- 把握している連絡先に電話連絡し、確認する。

イ 緊急性が予見され、特に、生命の危機が予見されるケース

→警察、消防への直接連絡を要請

- 部屋の中から異臭がする。
- 窓等から人が倒れているのが見える。
- 室内から音や泣き声がするが、呼びかけ等に反応がない。 等

② 個人情報の取扱い

個人情報については、「個人情報の保護に関する法律」（平成15年法律第57号）第16条（利用目的による制限）及び、第23条（第三者提供の制限）は、「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき」に該当する場合は、これらの制限は適用除外となり、あらかじめ本人の同意を得なくてもよいとされています。

孤立予防対策の取組においても、この原則に基づいて対応を行うこととなります。

個人情報保護制度を正しく理解し、救える命を救うことを最優先し、適切な対応を取ることができるよう、特に次の課題について、関係者において取扱いを整理する必要があります。

○異変発見に関する通報及び連絡等に関する個人情報の取扱い

- ・異変の連絡を受けた際、迅速に安否確認が行えるよう、支援機関以外が保有する個人情報の利用に関する考え方の整理が必要となります。

→具体例

連絡窓口で連絡を受けた際、本人や家族に連絡が取れない状況、かつ、行政機関が対象者の情報を把握していない場合には、医療機関や福祉サービス事業者等の関係機関と連携していく必要があります。

また、区役所内においても戸籍、税、保険年金等の情報を共有し、状況を確認していく必要があります。

○異変を発見した通報者についての情報の保護

- ・異変の通報により、その後の地域での生活に悪影響が出ないように、考え方の整理が必要です。

○異変を発見した通報者からの求めに応じた、通報後の対応結果の報告

- ・異変発見者への対応結果を報告する際の個人情報の取扱いについて、考え方の整理が必要です。

(5) 緩やかな見守りの連絡窓口の設定

横浜市の相談支援体制としては、区役所において、地域福祉、高齢福祉、障害福祉、子育て支援、生活保護、国民健康保険等に関する専門の相談窓口が設置され、解決のための支援を行っています。

また、横浜市の人口規模、面積等を踏まえ、より身近な地域で福祉保健に関する相談や福祉保健サービスを受けることができるよう地域ケアプラザが設置されています。

地域ケアプラザでは、福祉保健等に関する相談等のみではなく、身近な地域での福祉保健活動の拠点として、各種のネットワークや地域活動を支えています。

異変を発見した人が、連絡すべき専門窓口を把握している場合には、これまでどおり、専門窓口への連絡を依頼することが基本となります。

しかし、緩やかな見守りの運用にあたっては、異変を発見した人が、専門窓口を把握していない、どこに連絡すべきか判断に迷う等の場合も想定されます。そのような場合に対応するための窓口を、既存の専門窓口とは別に、各区に設置する必要があります。

一方で、現状では区役所、地域ケアプラザが連携しながら各種支援を行っている実態があることから、本検討委員会では、「誰から連絡をもらうか」という点に着目し、連絡者に応じて、窓口の考え方を整理する必要があると考えました。

○日常生活や、地域の中での活動において、地域住民や地域の関係団体からの連絡を想定する場合 <想定:区役所、地域ケアプラザ>

- ・立地、日ごらの活動等の関係性から、連絡者が連絡先を選択できるように連絡窓口を設置する必要がある。
- ・ただし、複数の組織で連絡窓口を設置する場合には、組織間の情報共有、支援体制を明確にする必要がある。
- ・あわせて、各組織内における情報の共有方法や確認手法も明確にしていく必要がある。

○日常業務の中で異変を発見する、関係事業者等からの連絡を想定する場合 <想定:区役所>

- ・地域ケアプラザは、住所等で管轄するエリアが異なり、また、各区に複数設置されているため、区役所に連絡窓口を設置する必要がある。

(6) 緩やかな見守りの支援体制

現在も、区役所、地域ケアプラザでは、相当数の相談や支援を行っています。支援のあり方として、予防活動の重要性が増すとともに、相談内容や支援内容も社会状況の変化等に伴い、複雑化している傾向があります。

緩やかな見守りが地域に浸透することにより、連絡窓口への連絡数が増えることが予想されます。また、これまで地域や行政とのつながりがなかった人に関する情報についても、連絡窓口等へ寄せられることが想定されます。

連絡窓口の設置とあわせて、異変があった際に対応を行うための体制の強化や、支援内容の質的、量的な強化もあわせて検討する必要があります。

4回にわたって開催した孤立予防対策検討委員会では、社会状況の変化や現行の地域のつながりづくりに資する取組における課題等を確認しながら、孤立予防対策について議論を重ねてきました。

昨今の孤立死の事例を踏まえると、経済状況の変化や、家族や地域の関係性の変化に起因するものも見受けられます。家族や地域の関係性、生活困窮等の経済的な状況といった課題を改善するためには、多くの労力や時間を要するとともに、地域だけでは解決できない課題も存在します。

しかし、孤立予防対策を進める上では、行政、地域、関係事業者等が連携し、できることから進めていくことが必要となります。

横浜市は18区の行政区で構成され、人口が多い区では約33万人、少ない区でも約10万人となっており、市全体では約370万人の市民が生活しています。人口だけではなく、住民の年齢層や地域性も各区で大きく異なる状況がある中で、その特徴をふまえながら、様々な福祉保健サービスが行われています。

大都市特有の人間関係の希薄化等の課題に対する指摘もありますが、一方で、自治会町内会の加入率は約8割と大都市の中では高く、福祉保健活動をはじめとした地域活動も幅広く行われています。

また、本市では地域福祉保健計画を市域（横浜市地域福祉保健計画）、区域（各区地域福祉保健計画）で策定・推進しています。区計画には、地域の特性に基づき、課題や目指す姿等を住民と話し合い策定した、地区別計画も含まれており、地域の中には、支えあいやつながりづくりに取り組む土壌があります。

そこで、本検討委員会では、孤立予防対策を進めるにあたっては、地域のつながりや支えあいが重要であり、これまでも行われてきた自治会町内会への加入勧奨、地域活動等による地域のつながりづくりや見守り活動等を継続しながら、地域住民一人ひとりがちょっとした関心を隣近所に向けていくための意識啓発や、行政、地域住民、関係団体、関係機関、関係事業者等が連携した緩やかな見守りによる気づきの目を拡大していくことが必要という結論に、達しました。

緩やかな見守りの運用にあたっては、個人情報への取扱いの考え方の整理、連絡窓口の設定、その後の支援等、行政機関、地域、関係団体、関係事業者の連携した取組が求められます。

人口だけではなく、住民の年齢層、また、住居に関しても、一戸建が中心の地域、マンション等分譲住宅が多い地域等、地域によって様々な特徴があります。各区、各地域の特性を踏まえたうえで、その地域に合致した手法で地域づくりを進めていくことが必要です。

【資料】

横浜市孤立予防対策検討委員会設置要綱

制定 平成 24 年 5 月 8 日 健福第 156 号 (局長決裁)

(趣旨)

第 1 条 この要綱は、地域における孤立化及び孤立死を防ぐため、行政、地域、関係事業者等が連携し、支援が必要な市民を把握し、必要とされる相談支援につなげる具体的な手法を検討するために設置する、横浜市孤立対策検討委員会（以下検討会という）について必要な事項を定める。

(所掌事務)

第 2 条 検討委員会は、次の事項について協議する。

- (1) 行政、地域、関係事業者等が支援の必要な人の情報を把握する方法に関する事
- (2) 把握した情報を行政、地域、関係事業者等で共有し、相談支援につなげていく仕組みに関する事
- (3) サービスや支援、地域等からの関わりを拒否する人への対応に関する事
- (4) 地域における孤立化及び孤立死の予防策に関する事

(構成)

第 3 条 検討委員会の構成は、別紙のとおりとする。なお、その他の関係団体等に対しても、必要に応じて検討委員会への参加を要請することができるとする。

(委員長)

第 4 条 検討委員会に委員長 1 名を置き、委員の互選によりこれを定める。

- 2 委員長は、検討委員会を代表し、会務を総理する。
- 3 委員長に事故があるとき、または委員長が欠けたときは、あらかじめ委員長が指名する委員が、その職務を代理する。

(会議)

第 5 条 検討委員会は、委員長が招集する。

- 2 やむを得ない理由のために会議に出席できない委員は、同一の団体又は機関に所属する者を代理人として出席させ、委任することができる。

(守秘義務)

第 6 条 検討委員会の委員は、個人情報その他業務上知り得た秘密を他に漏らしてはならない。

(事務局)

第7条 検討委員会の事務局は、健康福祉局地域福祉保健部福祉保健課におく。

(委任)

第8条 この要綱に定めるもののほか、検討委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が検討委員会に諮って定める。

附則

(施行期日)

1 この要綱は、平成24年5月14日から施行する。

【横浜市孤立予防対策検討委員会の構成】

委員長	豊田 宗裕（横浜国際福祉専門学校）	
委員構成	中区民生委員児童委員協議会	旭区民生委員児童委員協議会
	東京電力株式会社 神奈川支店	東京ガス株式会社 横浜支店
	郵便事業株式会社 南関東支社	NPO法人 ワーカーズわくわく
	サポートセンター連（社会福祉法人 訪問の家）	大場地域ケアプラザ（横浜市福祉サービス協会）
	中村地域ケアプラザ（社会福祉法人 秀峰会）	横浜市社会福祉協議会
	緑区福祉保健センター	都筑区福祉保健センター
	資源循環局業務課	消防局企画課
	水道局料金課	健康福祉局生活福祉部
	健康福祉局地域福祉保健部	
オブザーバー	神奈川県警察本部	
事務局	健康福祉局福祉保健課	

※組織・部署名は、平成24年5月8日時点のものです。

【横浜市孤立予防対策検討委員会の開催状況】

開催日	検討内容 等
○第1回検討委員会 平成24年5月14日（月）	<ul style="list-style-type: none"> ・孤立化、孤立死の考え方について ・既存の孤立死防止につながる取組やその課題の共有 ・孤立予防対策の方向性について
○第2回検討委員会 平成24年6月8日（金）	<ul style="list-style-type: none"> ・孤立化に対する対応について ・地域における支援方法の分類について ・緩やかな見守りについて
○第3回検討委員会 平成24年7月13日（金）	<ul style="list-style-type: none"> ・対象者の状況に応じたつながりづくりについて ・地域のつながりづくりについて ・異変の仕分けのポイントについて
○第4回検討委員会 平成24年8月20日（月）	<ul style="list-style-type: none"> ・検討委員会のまとめについて ・報告書について

横浜市孤立予防対策検討委員会報告書

横浜市孤立予防対策検討委員会

平成 24 年 10 月

事務局：横浜市健康福祉局福祉保健課

神奈川県横浜市中区港町 1 丁目 1 番地

電話 045-671-4056、4069