

**高齢者の社会的孤立の防止対策等に関する
行政評価・監視**

結 果 報 告 書

平成 25 年 4 月

総務省行政評価局

前 書 き

65歳以上の高齢者のいる世帯は、平成23年に1,942万世帯(全世帯の41.6%)となり、このうち、高齢者単身世帯の数は、平成10年の272万世帯から23年には470万世帯へと増加し、また、高齢夫婦世帯の数も271万世帯から460万世帯に増加しており、今後同様の傾向が続くことが見込まれている。

平成12年度から導入された介護保険制度についてみると、その利用が年々増加しており、また、近年の不況を反映し、生活保護を受給する高齢者数も同様に増加している。

しかし、高齢者の中には、認知症などにより、これらのサービスを理解できない者や行政サービスを拒否する者など、健康に問題がある、生活が困窮しているなどの状況にもかかわらず、必要な介護保険や生活保護などの行政サービスを受けず、また、家族や地域社会との接触もほとんどないなど、社会から「孤立」する高齢者が存在している。

「平成22年版高齢社会白書」(平成22年5月14日閣議決定)では、高齢者の社会的孤立について、家族や地域社会との交流が客観的にみて著しく乏しい状態とされ、その背景として高齢者単身世帯・高齢夫婦世帯が増えているという世帯構成の変化等が挙げられ、今後、高齢者の社会的孤立が孤立死等の様々な問題を生み出すと指摘されている。

このため、政府は、高齢社会対策基本法(平成7年法律第129号)第6条の規定に基づき定められている「高齢社会対策大綱」(平成24年9月7日閣議決定)において、地域における高齢者やその家族の孤立化を防止するためにも、いわゆる社会的に支援を必要とする人々に対し、社会とのつながりを失わせないような取組を推進していくものとするなどとしており、高齢者の孤立化を防止する対策として、厚生労働省を中心に、地方公共団体への補助や技術的助言等が行われている。また、このほか、地方公共団体等においても、独自の取組が行われている。

しかし、依然として、都市部などにおいて、高齢者が地域から孤立した状態で死亡する事例等が発生していることから、高齢者が日常的に地域等から孤立しないための取組の推進が求められている。

また、近年の大規模災害による死者・行方不明者のうち、高齢者の占める割合は高くなっており、今般の東日本大震災においても、多くの犠牲者が発生していることから、災害時における高齢者の避難支援対策の充実・強化が急務となっている。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、高齢者の社会的孤立の防止対策及び災害時の保護を推進する観点から、社会的に孤立している高齢者等の実態把握の状況、国庫補助等による関係対策の実施状況等を調査するとともに、災害時における高齢者の避難支援の取組状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

第1 調査の目的等	1
第2 行政評価・監視結果	2
1 高齢者の社会的孤立を防止する対策	2
(1) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の必要性	2
(2) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の概要	16
ア 社会的孤立防止に関する国庫補助事業等	16
イ 社会的に孤立している高齢者等の把握（情報の一元化）の状況等	20
(3) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の実施状況	50
ア 適切な需要見込み等による効率的かつ効果的な事業の実施	50
イ 社会的に孤立している高齢者等の把握（情報の一元化）の推進	77
(4) 仮設住宅に入居している高齢者の支援	128
2 災害時における高齢者の保護	141
(1) 災害発生時における高齢者の避難支援の必要性	141
(2) 災害発生時における高齢者等の避難支援に係る対策の概要	141
(3) 災害発生時における高齢者等の避難支援に係る取組の実施状況	143

図 表 目 次

第2 行政評価・監視結果

1 高齢者の社会的孤立を防止する対策

(1) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の必要性

表1-(1)-①	日本の高齢化の推移	5
表1-(1)-②	日本の高齢化の将来推計	5
表1-(1)-③	65歳以上の高齢者のいる世帯数の年次推移	6
表1-(1)-④	65歳以上の高齢者単身世帯数及び高齢夫婦世帯数の年次推移	6
表1-(1)-⑤	介護保険サービスの利用者数の年次推移	6
表1-(1)-⑥	生活保護受給高齢者世帯数の年次推移（一か月平均）	7
表1-(1)-⑦	セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書、平成22年度厚生労働省老人保健健康増進等事業（株式会社ニッセイ基礎研究所）（抜粋）	7
表1-(1)-⑧	近年に発生した高齢者の主な孤立死事例	8
表1-(1)-⑨	平成22年白書（抜粋）	10
表1-(1)-⑩	社会的に孤立している高齢者の例	10
表1-(1)-⑪	平成22年白書（抜粋）	10
表1-(1)-⑫	平成22年白書（抜粋）	11
表1-(1)-⑬	社会的孤立のリスクの高まり	11
表1-(1)-⑭	高齢者の社会的孤立が生み出す問題	12
表1-(1)-⑮	東京23区内で死亡した65歳以上の一人暮らしの者	13
表1-(1)-⑯	全国における孤立死の年間発生件数（推計）	13
表1-(1)-⑰	孤独死（孤立死）を身近な問題と感じる者の割合	14
表1-(1)-⑱	「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）」の報告書（平成20年3月）（抜粋）	14
表1-(1)-⑲	高齢社会対策基本法（平成7年法律第129号）（抜粋）	15
表1-(1)-⑳	高齢社会対策大綱（平成24年9月7日閣議決定）（抜粋）	15

(2) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の概要

表1-(2)-①	安心生活創造事業実施要領（平成17年3月31日付け社援発第0331021号「セーフティーネット支援対策等事業の実施について」別添13）（抜粋）	23
表1-(2)-②	安心生活創造事業成果報告書（平成24年8月厚生労働省）（抜粋）	23
表1-(2)-③	介護保険法（平成9年法律第123号）（抜粋）	25
表1-(2)-④	24時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業実施要綱（平成23年3月30日付け老発0330第3号「24時間対応の定期巡回・随時対応サービス等推進事業の実施について」）（抜粋）	26
表1-(2)-⑤	地域包括支援センター等機能強化事業実施要綱（平成23年3月30日付け老発0330第3号「24時間対応の定期巡回・随時対応サービス等推進事業の実施について」）（抜粋）	27
表1-(2)-⑥	社会福祉法（昭和26年法律第45号）（抜粋）	29
表1-(2)-⑦	日常生活自立支援事業実施要領（平成17年3月31日付け社援発第0331021号「セーフティーネット支援対策等事業の実施について」別添10）（抜粋）	30
表1-(2)-⑧	社会・援護局関係主管課長会議資料（平成23年3月）（抜粋）	31
表1-(2)-⑨	平成21年度2次補正予算「ICTふるさと元気事業」（情報通信技術地域人材育成・活用事業交付金）実施要領（平成21年6月29日付け総情地第80号「地域情報通信技術利活用推進交付金交付要綱」）（抜粋）	31
表1-(2)-⑩	平成22年度地域商業活性化事業費補助金（買物弱者対策支援事業）（平成22年度補正予算事業）募集要領（平成22年11月22日（平成22年12月1日更新）経済産業省商務情報政策局商務流通グループ等）（抜粋）	32
表1-(2)-⑪	平成21年度『新たな公』によるコミュニティ創生支援モデル事業募集要領（平成21年3月27日国土交通省国土計画局）（抜粋）	33
表1-(2)-⑫	安心生活創造事業実施要領（平成17年3月31日付け社援発第0331021号「セーフティーネット支援対策等事業の実施について」別添13）（抜粋）	34
表1-(2)-⑬	24時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業実施要綱（平成23年3月30日付け老発0330第3号「24時間対応の定期巡回・随時対応サービス等推進事業の実施について」）（抜粋）（再掲）	35
表1-(2)-⑭	地域包括支援センター等機能強化事業実施要綱（平成23年3月30日付け老発0330第3号「24時間対応の定期巡回・随時対応サービス等推進事業の実施について」）（抜粋）	36
表1-(2)-⑮	平成21年度2次補正予算「ICTふるさと元気事業」（情報通信技術地域人材育成・活用事業交付金）実施要領（地域情報通信技術利活用推進交付金交付要綱（平成21年6月29日付け総情地第80号））（抜粋）	36
表1-(2)-⑯	地域商業活性化補助事業実施要領（平成22年11月22日（平成22年12月1日更新）経済産業省商務情報政策局商務流通グループ等）（抜粋）	37
表1-(2)-⑰	平成21年度『新たな公』によるコミュニティ創生支援モデル事業募集要領（平成21年3月27日国土交通省国土計画局）（抜粋）	38
表1-(2)-⑱	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日付け社援発0223第3号厚生労働省社会・援護局長通知）（抜粋）	39

表1-(2)-⑲	全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）資料（平成23年1月20日厚生労働省社会・援護局）（抜粋）	39
表1-(2)-⑳	地域包括支援センター等において地域の見守り活動等を構築していく際の支援を必要とする者に対する個人情報の取扱いについて（平成22年9月3日付け厚生労働省老健局振興課長事務連絡）（抜粋）	41
表1-(2)-㉑	要保護者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22年10月1日付け社援保発1001第1号厚生労働省社会・援護局保護課長名通知）（抜粋）	43
表1-(2)-㉒	要保護者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23年7月8日付け社援保発0708第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）（抜粋）	43
表1-(2)-㉓	社会福祉法（昭和26年法律第45号）（抜粋）	44
表1-(2)-㉔	市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定及び見直し等について（平成22年8月13日付け社援地発0813第1号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通達）（抜粋）	45
表1-(2)-㉕	要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（平成19年8月10日付け雇児総発第0810003号・雇児育発第0810001号・社援総発第0810001号・社援地発第0810001号・障企発第0810002号・老総発第0810001号関係課長通知）（抜粋）	46
表1-(2)-㉖	市町村地域福祉計画の策定について（平成19年8月10日付け社援発第0810001号厚生労働省社会・援護局長通知）（抜粋）	47
表1-(2)-㉗	高齢社会対策大綱（平成24年9月7日閣議決定）（抜粋）	49

(3) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の実施状況

ア 適切な需要見込み等による効率的・効果的な事業の実施

表1-(3)-ア-①	安心生活創造事業により一定の効果が発現している例	54
表1-(3)-ア-②	安心生活創造事業におけるサービス利用者実績の比較	57
表1-(3)-ア-③	安心生活創造事業開始前の需要見込みが過大で、利用者実績が特に低調となっている例	57
表1-(3)-ア-④	安心生活創造事業における利用者1人当たり年間事業費(国庫補助ベース)の比較	59
表1-(3)-ア-⑤	ニーズ把握のために実施したアンケート調査の結果を十分活用していない又は結果を集計しておらず、サービスの利用勧奨に十分活用していない例	59
表1-(3)-ア-⑥	調査対象13市区町村における24時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業利用者実績	62
表1-(3)-ア-⑦	事業の実施に必要な利用者及び収益が確保できず、事業の継続が困難となっている例（24時間対応の定期巡回・随時対応サービス）	62

表 1-(3)-ア-⑧	地域商業活性化補助事業の実績が低調となっている例	65
表 1-(3)-ア-⑨	利用者ニーズの把握が不十分で、事業実績が低調となっている例 (ICTふるさと元気事業)	68
表 1-(3)-ア-⑩	調査対象事業の実施機関における目標設定の状況	71
表 1-(3)-ア-⑪	各事業について目標を設定していない理由	71
表 1-(3)-ア-⑫	市区町村等の独自事業の実施状況 (集計)	71
表 1-(3)-ア-⑬	市区町村等の独自の取組により、高齢者の社会的孤立の防止に一定の効果を上げている例	72
表 1-(3)-ア-⑭	高齢者の孤立防止対策等に係る推奨事例の紹介を求める意見	76

イ 社会的に孤立している高齢者等の把握 (情報の一元化) の推進

表 1-(3)-イ-①	市区町村内部における高齢者情報の提供に係る連携状況	88
表 1-(3)-イ-②	市区町村と他機関における高齢者情報の提供に係る連携状況	88
表 1-(3)-イ-③	市区町村から民生委員に対する個人情報の提供状況①	89
表 1-(3)-イ-④	市区町村から民生委員に対する個人情報の提供状況②	89
表 1-(3)-イ-⑤	市区町村が民生委員に高齢者の個人情報を定期的に提供していない理由	89
表 1-(3)-イ-⑥	市区町村が見守り活動に特に必要と考えられる情報 (高齢者の健康状態及び経済状況に係る個人情報) を民生委員に提供していない理由	90
表 1-(3)-イ-⑦	市区町村から地域包括支援センターに対する個人情報の提供状況①	91
表 1-(3)-イ-⑧	市区町村から地域包括支援センターに対する個人情報の提供状況②	91
表 1-(3)-イ-⑨	市区町村が地域包括支援センターに高齢者の個人情報を定期的に提供していない理由	92
表 1-(3)-イ-⑩	市区町村が見守り活動に特に必要と考えられる情報 (高齢者の健康状態及び経済状況に係る情報) を地域包括支援センターに提供していない理由	92
表 1-(3)-イ-⑪	要保護高齢者情報の把握における福祉事務所と関係機関等の連携状況	93
表 1-(3)-イ-⑫	福祉事務所と関係機関等との連携が低調となっている理由	94
表 1-(3)-イ-⑬	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、平成 21 年 9 月 1 日一部変更) (抜粋)	95
表 1-(3)-イ-⑭	個人情報の適切な共有について (平成 24 年 4 月 26 日付け消費者庁消費者制度課個人情報保護推進室事務連絡) (抜粋)	96
表 1-(3)-イ-⑮	市区町村が民生委員に対して高齢者の個人情報を積極的に提供している例	97

表 1-(3)-イ-⑯	見守り活動に必要な個人情報の提供に係る意見	98
表 1-(3)-イ-⑰	市区町村が高齢者の個人情報を定期的に民生委員に提供することによる効果と支障（複数回答）	99
表 1-(3)-イ-⑱	市区町村が高齢者の個人情報を定期的に地域包括支援センターに提供することによる効果と支障（複数回答）	99
表 1-(3)-イ-⑲-i	自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集について（平成24年7月17日付け厚生労働省・援護局地域福祉課事務連絡）（抜粋）	100
表 1-(3)-イ-⑲-ii	自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集	101
表 1-(3)-イ-⑳	地域包括支援センターにおける地域の高齢者等の把握及び適切な支援のための関係機関等との連携体制の強化の徹底について（依頼）（平成24年3月8日付け老振発0308第2号厚生労働省老健局振興課長通知）（抜粋）	104
表 1-(3)-イ-㉑	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日付け社援発0223第3号厚生労働省社会・援護局長通知）（抜粋）	105
表 1-(3)-イ-㉒	厚生労働省の新たな要請への対応状況（民生委員に対する個人情報の提供＜頻度＞）	106
表 1-(3)-イ-㉓	厚生労働省の新たな要請への対応状況（民生委員に対する個人情報の提供＜提供している情報の内容＞）	106
表 1-(3)-イ-㉔	厚生労働省の新たな要請への対応状況（地域包括支援センターに対する個人情報の提供＜頻度＞）	107
表 1-(3)-イ-㉕	厚生労働省の新たな要請への対応状況（地域包括支援センターに対する個人情報の提供＜提供している情報の内容＞）	107
表 1-(3)-イ-㉖	厚生労働省の新たな要請への対応状況（要保護高齢者の把握等のための福祉事務所と関係機関等との連携）	108
表 1-(3)-イ-㉗	調査対象市区町村における地域福祉計画の策定状況	109
表 1-(3)-イ-㉘	調査対象都道府県における地域福祉支援計画の策定状況	109
表 1-(3)-イ-㉙	地域福祉計画等を策定していない主な理由	109
表 1-(3)-イ-㉚	地域福祉計画を策定する必要性やメリットに関する市区町村の意見	110
表 1-(3)-イ-㉛	地域福祉計画に盛り込むこととされている事項の記載状況	110
表 1-(3)-イ-㉜	地域福祉計画に盛り込むこととされている事項の全てを記載している例	111
表 1-(3)-イ-㉝	地域福祉計画の内容が不十分となっている理由	111
表 1-(3)-イ-㉞	地域福祉計画等を策定する必要性に関する厚生労働省の見解	112
表 1-(3)-イ-㉟	地域福祉計画等の改定状況	112
表 1-(3)-イ-㊱	社会的に孤立するリスクの高い高齢者等に係る情報の把握状況	113
表 1-(3)-イ-㊲	調査対象とした市区町村において、社会的孤立のリスクの高い高齢者に係る指標を把握していない理由	114

表1-(3)-イ-㉔	平成22年度老人保健健康増進等事業「セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書」 (平成23年3月ニッセイ基礎研究所) (抜粋) ……………	115
表1-(3)-イ-㉕	孤立死の実態把握を行っていない理由 (集計表) ……………	119
表1-(3)-イ-㉖	孤立死の実態把握を行っていない理由 (内訳表) ……………	119
表1-(3)-イ-㉗	孤立死事例の把握・検証を行うために必要なこと……………	122
表1-(3)-イ-㉘	孤立死事例を把握・検証等している市区町村の例……………	122
表1-(3)-イ-㉙	孤立死事例を把握・検証等している都道府県の例……………	123
表1-(3)-イ-㉚	当省が実地調査の対象とした機関以外で、孤立死事例を把握・検証等している例……………	124
表1-(3)-イ-㉛	国の他制度における把握・検証の取組……………	125
表1-(3)-イ-㉜	高齢者の孤立死に係る実態把握の必要性に関する国会での指摘……………	126
表1-(3)-イ-㉝	孤立死の発生件数に係る実態把握の必要性に関する有識者の意見……………	127

(4) 仮設住宅に入居している高齢者の支援

表1-(4)-①	応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について (平成23年4月19日付け厚生労働省老健局事務連絡) (抜粋) ……………	132
表1-(4)-②	巡回・訪問や総合相談支援を実施する訪問支援員等の人件費……………	132
表1-(4)-③	宮城県内におけるサポート拠点の概要……………	133
表1-(4)-④	調査対象サポート拠点における巡回・訪問の実施状況……………	135
表1-(4)-⑤	調査対象サポート拠点における巡回・訪問活動実績に較差が生じている理由……………	136
表1-(4)-⑥	調査対象サポート拠点における総合相談の実施状況……………	138
表1-(4)-⑦	2市の仮設集会所に設置されている入浴設備の利用状況……………	139
表1-(4)-⑧	近隣住民等との関わり合いや生活上の不安の解消等に関する意識調査結果……………	140
表1-(4)-⑨	孤立化を防止するための対応を求める意見……………	140

2 災害時における高齢者の保護

表2-①	近年の災害における高齢犠牲者の割合……………	151
表2-②	避難支援が適切に行われずに、高齢者が犠牲となった例……………	151

表 2-③	災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成17年3月内閣府「集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」策定、18年3月内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」改訂）（抜粋）	151
表 2-④	災害時要援護者の避難支援対策の推進について（平成19年12月18日付け府政防第885号・消防災第421号・社援総発第1218001号・国河防第563号内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害応急対策担当）、総務省消防庁国民保護・防災部防災課長、厚生労働省社会・援護局総務課長、国土交通省河川局防災課長通知）（抜粋）	153
表 2-⑤	避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成20年2月19日付け府政防第111号・消防災第54号・社援総発第0219001号・国河防第671号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添）（抜粋）	154
表 2-⑥	要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（平成19年8月10日付け雇児総発第0810003号・雇児育発第0810001号・社援総発第0810001号・社援地発第0810001号・障企発第0810002号・老総発第0810001号雇用均等・児童家庭局総務課長、育成環境課長、社会・援護局総務課長、地域福祉課長、障害保険福祉部企画課長、老健局総務課長通知）（抜粋）	155
表 2-⑦	避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成20年2月19日付け府政防第111号・消防災第54号・社援総発第0219001号・国河防第671号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添）（抜粋）	156
表 2-⑧	東日本大震災における高齢犠牲者の割合	156
表 2-⑨	防災会議の充実・強化に向けた当面の取組方針（平成24年3月29日中央防災会議決定）（抜粋）	157
表 2-⑩	全体計画、災害時災害時要援護者名簿及び個別計画の策定状況	158
表 2-⑪	全体計画、災害時災害時要援護者名簿及び個別計画の全てを策定している主な例	158
表 2-⑫	全体計画、災害時災害時要援護者名簿及び個別計画の全てにおいて、策定中又は未策定となっている主な例	159
表 2-⑬	全体計画の策定状況	159
表 2-⑭	全体計画を策定していない主な理由	159
表 2-⑮	全体計画を代替するとされている計画の内容が不十分である主な例	160
表 2-⑯	全体計画に盛り込むこととされている事項の代替計画への記載状況（項目数別）	160
表 2-⑰	全体計画に盛り込むこととされている事項の記載状況（項目数別）	161
表 2-⑱	全体計画に盛り込むこととされている事項の記載状況（内容別）	161
表 2-⑲	全体計画に各事項を盛り込んでいない主な理由	161
表 2-⑳	災害時災害時要援護者名簿の作成状況	162
表 2-㉑	災害時災害時要援護者名簿を作成していない主な理由	163
表 2-㉒	避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成20年2月19日付け府政防第111号・消防災第54号・社援総発第0219001号・国河防第671号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添）（抜粋）	163

表 2-⑳	要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（平成19年8月10日付け雇児総発第0810003号・雇児育発第0810001号・社援総発第0810001号・社援地発第0810001号・障企発第0810002号・老総発第0810001号雇用均等・児童家庭局総務課長、育成環境課長、社会・援護局総務課長、地域福祉課長、障害保険福祉部企画課長、老健局総務課長通知）（抜粋）（再掲）	164
表 2-㉑	災害時災害時要援護者名簿の掲載内容	164
表 2-㉒	防災担当部局と福祉部局の連携がないため、災害時災害時要援護者名簿の内容が不十分で有用性が低くなっている例	165
表 2-㉓	災害時災害時要援護者名簿に各情報を掲載していない主な理由	165
表 2-㉔	災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成17年3月内閣府「集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」策定、18年3月内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」改訂）（抜粋）	166
表 2-㉕	行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）（抜粋）	167
表 2-㉖	要援護者情報の収集方法	168
表 2-㉗	災害時災害時要援護者名簿の平均登録率	168
表 2-㉘	災害時災害時要援護者名簿の登録率が低調である主な例	168
表 2-㉙	関係機関共有方式を採用していない主な理由	170
表 2-㉚	保有個人情報の目的外利用・提供に関する意見・要望	171
表 2-㉛	災害時災害時要援護者名簿の配布状況（配布先別）	172
表 2-㉜	災害時災害時要援護者名簿の配布状況（配布機関数別）	172
表 2-㉝	災害時災害時要援護者名簿を各機関に配布していない主な理由	172
表 2-㉞	要援護者の同意を得る必要があることを理由とし、重要な配布先に災害時災害時要援護者名簿を配布していない主な例	174
表 2-㉟	災害時災害時要援護者名簿登録者宅等を落とし込んだ地図を作成し、配布している主な例	175
表 2-㊱	個別計画の策定状況	175
表 2-㊲	個別計画を策定していない主な理由	175
表 2-㊳	避難支援者の確保に難航している主な理由	177
表 2-㊴	避難支援者の確保及び個別計画の策定を工夫して進めている例	177
表 2-㊵	避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成20年2月19日付け府政防第111号・消防災第54号・社援総発第0219001号・国河防第671号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添）（抜粋）	178
表 2-㊶	個別計画に盛り込むこととされている事項の記載状況（項目数別）	178
表 2-㊷	個別計画に盛り込むこととされている事項の記載状況（内容別）	179
表 2-㊸	個別計画に各事項を盛り込んでいない主な理由	179

表 2-④⑦	個別計画の配布状況（配布先別）	182
表 2-④⑧	個別計画の配布状況（配布機関数別）	182
表 2-④⑨	個別計画を各機関に配布していない主な理由	182
表 2-⑤⑩	要援護者本人に個別計画を配布すれば足りるとして、避難支援者等の関係者に配布していない例	183
表 2-⑤⑪	個別計画を自治会が作成・管理していることを理由に、行政機関がその配布状況等を把握していない主な例	183
表 2-⑤⑫	条例を制定し、本人の同意が得られなくても要援護者情報を各関係者に提供している例	183
表 2-⑤⑬	個人情報保護審議会の答申を得て、要援護者情報を入手している例	184
表 2-⑤⑭	要援護者情報の把握・共有の方法を工夫している例	184
表 2-⑤⑮	避難支援訓練の実施状況	185
表 2-⑤⑯	避難支援訓練を実施していない主な理由	186
表 2-⑤⑰	地域住民が自主的に企画する避難支援訓練を市区町村が支援している例	186
表 2-⑤⑱	管内全域での避難支援訓練の実施により、確認された課題の検証や災害時災害時要援護者名簿の更新などを行っている例	187
表 2-⑤⑲	安否確認体制の整備状況	187
表 2-⑥①	安否確認体制を整備していない主な理由	187
表 2-⑥②	安否確認を地域住民主導により行うとし、市区町村が安否確認体制を整備していない例	188
表 2-⑥③	新たな安否確認体制の構築を検討している例	188

第1 調査の目的等

1 目的

この行政評価・監視は、高齢者の社会的孤立の防止対策及び災害時の保護を推進する観点から、社会的に孤立している高齢者等の実態把握の状況、国庫補助等による関係対策の実施状況等を調査するとともに、災害時における高齢者の避難支援の取組状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

2 対象機関

(1) 調査対象機関

内閣府、国家公安委員会（警察庁）、消費者庁、総務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省

(2) 関連調査等対象機関

都道府県、市区町村、関係団体等

3 担当部局

行政評価局

管区行政評価局（北海道、東北、関東、中部、近畿、中国四国、九州）

四国行政評価支局

行政評価事務所（秋田、石川、三重、鳥取、島根）

4 実施時期

平成24年1月～25年4月

第2 行政評価・監視結果

1 高齢者の社会的孤立を防止する対策

現 状	説明図表番号
(1) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の必要性	
ア 高齢化社会の進展	
<p>我が国の総人口は、平成 23 年現在、1 億 2,779 万人となっており、このうち、65 歳以上の高齢者人口は、2,975 万人で、総人口に占める割合（高齢化率）は、国連が超高齢社会とする 21%を超える 23.3%となっている。</p>	表 1-(1)-①
<p>今後、高齢化率は、上昇を続け、平成 25 年には 25.1%で 4 人に 1 人となり、47 年には 33.4%で 3 人に 1 人に、72 年には 39.9%に達し、国民の約 2.5 人に 1 人が 65 歳以上の高齢者になると見込まれるなど、これまで世界のどの国も経験したことのない社会を迎えようとしている。</p>	表 1-(1)-②
イ 高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯の増加	
<p>平成 23 年現在、65 歳以上の高齢者のいる世帯は、1,942 万世帯となっており、全世帯(4,668 万世帯)に占める割合は、41.6%となっている。</p>	表 1-(1)-③
<p>このうち、高齢者単身世帯の数は、平成 10 年の 272 万世帯から 23 年には 470 万世帯へと増加し、また、高齢夫婦世帯の数も 271 万世帯から 460 万世帯に増加しており、今後も増加することが見込まれている。</p>	表 1-(1)-④
ウ 介護保険サービスの利用者数及び生活保護の受給者数の増加	
<p>高齢社会の進展に伴い、社会福祉サービスを利用する者も増加している。</p>	表 1-(1)-⑤
<p>例えば、介護保険サービスの利用者数は、平成 12 年の 149 万人から 23 年の 417 万人へと年々増加している。</p>	表 1-(1)-⑥
<p>また、生活保護を受給している高齢者世帯も年々増加し、平成 12 年度の 34 万 1,000 世帯から 23 年度には 63 万 6,000 世帯となっており、受給世帯全体（149 万 8,000 世帯）の 42.5%を占めている。</p>	表 1-(1)-⑥
エ 多発する孤立死	
<p>昭和 50 年代後半から、一人暮らしの高齢者が、死後かなりの期間を経過して発見される事例がマスコミ等に取り上げられるようになった。その後、阪神・淡路大震災後の仮設住宅における誰にも看取られない高齢者の死亡に関する報道や、さらには、平成 17 年に千葉県松戸市の常盤平団地での孤独死問題を取り上げたテレビ放送などにより、高齢者の孤立死問題に対する社会的な関心は高まっている。</p>	表 1-(1)-⑦
<p>近時においても、高齢者単身世帯や高齢夫婦世帯等において、死後相当期間が経過してから発見される悲惨な孤立死が発生しており、この中には、健康状態や経済状況に問題があるにもかかわらず、必要な行政サービスを利用できず、電気・水道・ガスなどの公共料金や家賃を長期間滞納するなど、社会的に孤立した末に病死、餓</p>	表 1-(1)-⑧

<p>死に至るケースがみられる。</p> <p>「平成 22 年版高齢社会白書」（平成 22 年 5 月 14 日閣議決定。以下「平成 22 年白書」という。）においては、死後、長期間放置されるような悲惨な孤立死は、人間の尊厳を損なうものであり、また、死者の親族、近隣住人や家主などに心理的な衝撃や経済的な負担を与えることから、孤立死を、生存中の孤立状態が死によって表面化したものとして捉え、生きている間の孤立状態への対応を迫る問題として受け止めることが必要であるとされている。</p> <p>このため、国や地方公共団体が、これら孤立死について事例を把握し、行政として、これを防ぐ手立てはなかったのか、どのような対応をとるべきであったのか、今後どのような対応を強化・推進する必要があるのかを検証し、社会的孤立の防止対策にいかしていくことが重要となる。</p>	<p>表 1 - (1) - ⑨</p>
<p>オ 社会的に孤立している高齢者</p> <p>多くの高齢者は、健康状態、経済状況ともに問題はなく、生きがいを感じて日常生活を送っているが、一方では、認知症などにより、介護保険や生活保護などの行政サービスを理解できない者やこれらの行政サービスを拒否する者など、健康に問題がある、生活が困窮しているなどの状況にもかかわらず、介護保険や生活保護などの必要な行政サービスを受けず、また、家族や地域社会との接触もほとんどないなど、社会から「孤立」する高齢者が存在している。</p>	<p>表 1 - (1) - ⑩</p>
<p>平成 22 年白書においては、「社会的孤立」を、こうした「家族や地域社会との交流が客観的にみて著しく乏しい状態」という意味で用いている。</p>	<p>表 1 - (1) - ⑪</p>
<p>また、平成 22 年白書では、社会的孤立に陥りやすい高齢者の特徴として、単身世帯の者、暮らし向きが苦しい者、健康状態がよくない者などが挙げられており、</p>	<p>表 1 - (1) - ⑫</p>
<p>さらに、高齢者の社会的孤立の背景には、高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯の増加といった世帯構成の変化や雇用労働者化の進行、生活の利便性の向上等が関係するとして、このような経済・社会の変化により、現実には、社会的孤立のリスクは高まっているなどとされている。</p>	<p>表 1 - (1) - ⑬</p>
<p>カ 高齢者の社会的孤立が生み出す問題</p>	
<p>高齢者の社会的孤立が生み出す問題については、内閣府の「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査」（平成 20 年）の結果等に基づき、平成 22 年白書において、生きがいの低下、孤立死の増加、消費者契約のトラブルの発生等が挙げられている。</p>	<p>表 1 - (1) - ⑭</p>
<p>このうち、特に、高齢者の孤立死問題については、例えば、東京 23 区内において、65 歳以上の一人暮らしの者が年間 2,000 人程度自宅で死亡しているが、この多くが孤立死であるとするものや、これに基づく推計によれば、全国において、年間 1 万 5,000 人程度の高齢者が死後 4 日以上を経て発見されているとするものがある。</p>	<p>表 1 - (1) - ⑮ 表 1 - (1) - ⑯</p>
<p>また、前述の調査によると、誰にも看取られることなく、亡くなった後に発見されるような孤立死を身近な問題だと感じる人（「非常に感じる」と「まあまあ感</p>	<p>表 1 - (1) - ⑰</p>

<p>じる」の合計)の割合は、60歳以上の高齢者の4割を超え、単身世帯では6割を超えるなど、高齢社会が抱える問題として国民の関心も高くなっている。</p> <p>厚生労働省が開催した「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)」の報告書(平成20年3月)において、「孤立死」が発生した場合には、様々な社会的コストがかかるなど、様々な影響を各方面に与えるとされている。</p>	<p>表1-(1)-⑱</p>
<p>キ 高齢者の社会的孤立を防止する必要性</p> <p>このように、高齢者の社会的孤立は、孤立死などの問題を生み出すとされていることから、高齢社会対策基本法(平成7年法律第129号)第6条の規定に基づき定められている「高齢社会対策大綱」(平成24年9月7日閣議決定)においては、地域における高齢者やその家族の孤立化を防止するためにも、いわゆる社会的に支援を必要とする人々に対し、社会とのつながりを失わせないような取組を推進していくものとするとしている。また、一人暮らしの高齢者等が住み慣れた地域において、社会から孤立することなく継続して安心した生活を営むことができるような体制整備を推進するため、民生委員、ボランティア、民間事業者等と行政との連携により、支援が必要な高齢者等の地域生活を支えるための地域づくりを進める各種施策を推進していくこととされるなど、高齢者の社会的孤立を防止することが定められている。</p>	<p>表1-(1)-⑲</p> <p>表1-(1)-⑳</p>

表 1-(1)-① 日本の高齢化の推移 (単位：万人、%)

区分	総人口 (A)	高齢者 (65 歳以上) 人口 (B)	総人口に占める高齢 者人口の割合 (B/A)
平成 12 年	12,692	2,204	17.4
17 年	12,776	2,576	20.2
18 年	12,790	2,660	20.8
19 年	12,803	2,746	21.4
20 年	12,808	2,821	22.0
21 年	12,803	2,900	22.7
22 年	12,805	2,948	23.0
23 年	12,779	2,975	23.3

(注) 総務省 (統計局) の人口推計 (平成 23 年 10 月 1 日現在) に基づき、当省が作成した。

表 1-(1)-② 日本の高齢化の将来推計 (単位：万人、%)

区分	総人口 (A)	高齢者 (65 歳以上) 人口 (B)	総人口に占める高齢 者人口の割合 (B/A)
平成 25 年	12,725	3,197	25.1
27 年	12,660	3,395	26.8
32 年	12,410	3,612	29.1
37 年	12,066	3,657	30.3
42 年	11,662	3,685	31.6
47 年	11,212	3,741	33.4
52 年	10,728	3,868	36.1
57 年	10,221	3,856	37.7
62 年	9,708	3,768	38.8
67 年	9,193	3,626	39.4
72 年	8,674	3,464	39.9

(注) 国立社会保障・人口問題研究所の『「日本の将来推計人口 (平成 24 年 4 月 1 日推計)」の老年 (65 歳以上) 人口、および構成比の推移』に基づき、当省が作成した。

表1-(1)-③ 65歳以上の高齢者のいる世帯数の年次推移

(単位：万世帯、%)

区分	世帯数		高齢者のいる世帯 が全世帯に占める 割合 (B/A)
	総数(A)	高齢者(65歳以上) のいる世帯(B)	
平成10年	4,450	1,482	33.3
13年	4,566	1,637	35.9
16年	4,632	1,786	38.6
19年	4,802	1,926	40.1
22年	4,864	2,071	42.6
23年	4,668	1,942	41.6

- (注) 1 厚生労働省の資料「国民生活基礎調査」に基づき、当省が作成した。
2 平成23年の数値は、岩手県、宮城県及び福島県を除く。

表1-(1)-④ 65歳以上の高齢者単身世帯数及び高齢夫婦世帯数の年次推移

(単位：万世帯)

区分	平成10年	13年	16年	19年	22年	23年
高齢者単身世帯数	272	318	373	433	502	470
高齢夫婦世帯数	271	326	390	439	488	460

- (注) 1 厚生労働省の資料「国民生活基礎調査」に基づき、当省が作成した。
2 平成23年の数値は、岩手県、宮城県及び福島県を除く。

表1-(1)-⑤ 介護保険サービスの利用者数の年次推移

(単位：万人)

区分	平成12年	15年	18年	21年	22年	23年
介護サービス利用者数	149	274	348	384	398	417

- (注) 1 平成24年版高齢者白書(平成24年6月15日閣議決定。以下「平成24年白書」という。)に基づき、当省が作成した。
2 各年ともに4月の数値。

表 1-(1)-⑥ 生活保護受給高齢者世帯数の年次推移（一か月平均）

（単位：千世帯、％）

年次	生活保護受給世帯数		高齢者世帯の割合 (B/A)
	総数 (A)	高齢者世帯数 (B)	
平成 12 年度	751	341	45.4
15 年度	941	435	46.2
18 年度	1,075	473	44.0
21 年度	1,274	563	44.2
22 年度	1,410	603	42.8
23 年度	1,498	636	42.5

(注) 1 厚生労働省の資料「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」に基づき、当省が作成した。

2 高齢者世帯とは、平成 16 年度までは男 65 歳以上、女 60 歳以上の者のみで構成されている世帯若しくは、これらに 18 歳未満の者が加わった世帯。平成 17 年度からは男女ともに 65 歳以上の者のみで構成されている世帯若しくは、これらに 18 歳未満の者が加わった世帯。

3 平成 23 年度については、暫定値である。

表 1-(1)-⑦ セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書、平成 22 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業（株式会社ニッセイ基礎研究所）（抜粋）

<p>1 孤立死・孤独死への関心の高まり</p> <p><u>孤立死問題は、1980 年代後半から、一人暮らし高齢者が死後かなり経過して発見される現象としてマスコミ等に取り上げられていた。その後、阪神・淡路大震災後の仮設住宅での誰にも看取られない高齢者の死亡に関する報道、さらに 2005 年に NHK スペシャルにおいて千葉県松戸市の常盤平団地での孤独死問題が放送されるなかで社会的な関心は一層高まっている。</u></p> <p>2 孤立死・孤独死に関する既存統計</p> <p>こうした中、東京都や大阪府、千葉県などのいくつかの自治体や都市再生機構や都道府県警察といった諸団体では、独自に孤立死・孤独死に関する統計を発表している。</p> <p>(略) これによると、孤立死・孤独死の操作的な定義が異なり、都市の人口規模や対象者数も大きく異なるため、単純に比較することはできないが、<u>東京都 23 区内では年間 2000 名程度が孤立死・孤独死に該当し、都市再生機構の賃貸住宅居住者に限定しても年間 470 名程度の高齢者が誰にも看取られずに死亡しているという結果は決して無視できる規模ではない。</u></p>

(注) 下線は当省が付した。

表 1-(1)-⑧ 近年に発生した高齢者の主な孤立死事例

事例 1	<p>平成 24 年 1 月 12 日、北海道釧路市のアパートで高齢夫婦の遺体が発見された。死亡していたのは、72 歳の妻と 84 歳の夫で、妻が平成 23 年 12 月上旬に病死後、認知症の夫が同月下旬に凍死したものとみられている。</p> <p>異変に気付いたアパートの管理人等が部屋を訪問し、遺体を発見した。</p> <p>夫は、要介護 2 の認定を受け、平成 21 年 6 月に 1 か月間だけデイサービスを利用していたが、要介護認定の更新認定の申請は行っておらず、要介護認定の有効期間が切れた後は、行政サービスを受けていなかった。</p>
事例 2	<p>平成 24 年 3 月 7 日、東京都立川市の都営住宅で女性 2 人の遺体が発見された。死亡していたのは、この部屋に住む 90 代の女性と 60 代の女性で、死後約 1 か月が経過していたとみられている。</p> <p>「安否確認が取れない」と民生委員から地域包括支援センターに相談があり、同市が情報収集したところ、2 月 20 日から水道が未使用、電気がつきっぱなし、自治会費が未収となっていることが判明。</p> <p>また、現地を確認したところ、宅配便の不在票（代金引換による受取）がドアに挟まっており、旅行は考えにくいことから緊急性が高いと判断し、警察・消防に出動を要請。消防隊が隣室のベランダから当該世帯のベランダに移動し、施錠されていなかった窓から侵入して室内の遺体を発見した。</p> <p>同市では、3 月 2 日、都住宅供給公社から居住者と 1 週間くらい連絡が取れないとして、居住者に係る情報提供依頼を受けているが、介護保険サービスの利用や地域包括支援センターの日常的な関わりがなく、また、該当世帯が二人暮らしであることから、急を要する対応が必要な世帯としてとらえられず、安否確認は進まなかったとしている。</p>
事例 3	<p>平成 24 年 4 月 19 日、神奈川県藤沢市の民家で白骨化した遺体が発見された。死亡していたのは、この家に住む 1 人暮らしの 72 歳の男性で、死後約 3 か月が経過していたとみられている。</p> <p>異変に気付いた近隣住民からの通報を受けた民生委員が、地域包括支援センターに連絡。同センター職員が男性宅を訪問し、遺体を発見した。</p> <p>同市では、独居の高齢者について、前年の 6 月に実態調査を行い、支援が必要と判断した場合には地域包括支援センター職員が訪問するなどの対応を取っており、本件の男性についても、同年 9 月以降、月 1 回の訪問を行っていたが、11 月に男性から訪問などの支援を断る申し出があり、12 月を最後に訪問していなかった。</p>
事例 4	<p>平成 24 年 5 月 14 日、高知県高知市の民家で白骨化した遺体が発見された。死亡していたのは、この家に住む 1 人暮らしの 70 代の男性で、死後約 2 年が経過していたとみられている。</p> <p>異変に気付いた近隣住民が、約 1 年前に交番や市に連絡したが、家主と連絡が取れなかったことなどから、安否確認は行われていなかった。</p> <p>しかし、住民が再度、警察に相談し、家主などの立ち会いのもとで家の中を調査したところ、白骨化した遺体が発見された。</p>

事例 5	<p>平成 24 年 7 月 1 日、北九州市若松区の市営住宅で一部がミイラ化した女性の遺体が発見された。死亡していたのは、この部屋に住む 70 歳代の女性。</p> <p>同居していた 48 歳の息子は、2 月下旬に母親の死亡に気付いていたが、職がなく、葬儀の金もなかったため届け出なかったと話しているという。</p> <p>同住宅を管理する北九州市が、平成 23 年の秋以降、家賃を滞納しており連絡がとれないとして 6 月 28 日に警察に連絡した。</p>
事例 6	<p>平成 24 年 7 月 5 日、東京都文京区のマンションで女性 1 人の遺体と衰弱した女性 1 人が発見された。死亡していたのは、この部屋に住む 73 歳の女性と一緒に発見されたのは 64 歳の妹。死亡した姉は死後 1 か月以上経過していたとみられている。</p> <p>郵便物がたまり、中から異臭がするとのマンション管理人からの通報を受け、駆けつけた警察官が 2 人を発見した。</p> <p>同区によると、姉は区が 75 歳以上を対象に昨年実施した高齢者訪問の対象外で、介護保険サービスも利用していなかった。また、妹も住民登録されておらず、結果的に姉妹の生活実態を把握できていなかった。</p> <p>地域を担当する民生委員は、姉が 65 歳になった 8 年前に独居高齢者の緊急連絡先や持病などを区が把握するための「緊急連絡カード」へ記入するよう依頼したが不要ないとして断られたとしており、また、平成 23 年 9 月には複数回、訪問したが接触できず、郵便受けに入れた連絡カードも返送されなかったとしている。</p>
事例 7	<p>平成 24 年 7 月 28 日、東京都豊島区のアパートで女性 2 人の遺体が発見された。死亡していたのは 77 歳の母親と 42 歳の娘で、死後、数日から 1 週間が経過しており、娘が先に病死した後、母親も病死したものとみられている。</p> <p>近隣住民は、娘の健康状態も悪く、母親も持病があった。また、周囲と親しい付き合いはなく、孤立していたのではないかとしている。</p> <p>都営団地の自治会から連絡を受けた約 1 時間半後には都住宅供給公社の関係者が部屋を訪れたが、既に死後 3 日～約 1 週間が経過していた。</p> <p>一方、同区によれば、母親は持病で通院しており、6 月中旬に病院から地域包括支援センターに最近受診していないとの連絡があり、同センターの職員が自宅を訪問。母親が玄関先で職員の訪問を拒むそぶりを見せたが、状況を見守る必要があるとして、今後も訪問を続けることにしていたという。</p> <p>また、娘は同区内の福祉作業所に月数回通っていたが、しばらく休んでいた。</p> <p>民生委員の見守りの対象は、高齢単身者や高齢夫婦世帯とされており、本件については子どもが同居していたことから、見守りの対象からは外れていた。</p> <p>同区では、細々としたものだが社会的な接点があった。対応を検証し、どんな対応を講じられるかを探りたいとしている。</p>

(注) 1 当省の調査結果及び新聞報道に基づき、当省が作成した。

- 2 高齢者の社会的孤立は、高齢単身者世帯及び高齢夫婦世帯において、そのリスクが高まるとされているが、高齢者と配偶者以外の親族（子どもなど）の二人暮らしのように、同居者が必ずしも高齢者ではないケースにおいても発生している。

表1-(1)-⑨ 平成22年白書(抜粋)

第3節 高齢者の社会的孤立と地域社会 ～「孤立」から「つながり」、そして「支え合い」へ～

1・2 (略)

3 高齢者の社会的孤立が生み出す問題

(1) (略)

(2) 孤立死の増加

(略)

死後、長期間放置されるような悲惨な孤立死は、人間の尊厳を損なうものであり、また、死者の親族、近隣住人や家主などにとって心理的な衝撃や経済的な負担を与える。

孤立死を、生存中の孤立状態が死によって表面化したものとしてとらえ、生きている間の孤立状態への対応を迫る問題として受け止めることが必要である。

表1-(1)-⑩ 社会的に孤立している高齢者の例

当該地方公共団体では民生委員の協力を得て、平成23年8月から同年11月までにかけて、管内に住む約4万8,000人の70歳以上の高齢単身者のうち、生活状況が不明の約1万9,000人について、「優先訪問対象者」として個別訪問を行っている。

これにより、介護保険や生活保護などによる支援が必要であるにもかかわらず、制度を知らないなどの理由により、支援を受けていなかった者が、少なくとも281人確認されている。

当該地方公共団体では平成23年7月から24年3月までにかけて、管内に住む約5万4,000人の75歳以上の高齢者のうち、介護認定を受けていない者で2年以上医療を受けていない者や介護認定を受けているが、介護保険サービスを受けていない者等の約1万2,000人を対象に民生委員や地域包括支援センターの職員等が個別訪問を行っている。

これにより、延べ875件(生活保護4件、介護保険557件等)について、行政サービスにつながっている。

(注) 当該地方公共団体の公表資料に基づき、当省が作成した。

表1-(1)-⑪ 平成22年白書(抜粋)

第3節 高齢者の社会的孤立と地域社会 ～「孤立」から「つながり」、そして「支え合い」へ～

我が国は世界に冠たる長寿国であると同時に、健康寿命も世界一であり、多くの高齢者が健康で就労意欲も高く、家族や地域とのつながりを持ちながら生活している。しかし、その一方で、高齢者の中には、一人で暮らし、家族はいないか、いても行き来がまれで、隣人や友人との付き合いも乏しく、日常的な人との交流のない社会的に孤立した生活を送る人もいる。

人との交流のない生活では生きがいや張り合いを感じる事がむずかしい。また、孤立死や高齢者による犯罪の増加、高齢者を対象とした悪質商法の蔓延といった問題も高齢者の社会的孤立と深く関係している。

(略)

なお、ここでは、「社会的孤立」を「家族や地域社会との交流が、客観的にみて著しく乏しい状態」という意味で用いる。単身世帯でも、家族や近隣・友人との交流がある状態は「社会的孤立」ではなく、一方、家族と同居していても、家族との日常的な交流がないうえに外部の近隣・友人とも接触が乏しければ、「社会的孤立」に陥る場合もありうる。

(注) 下線は当省が付した。

表 1-(1)-⑫ 平成 22 年白書（抜粋）

第 3 節 高齢者の社会的孤立と地域社会 ～「孤立」から「つながり」、そして「支え合い」へ～

1 社会的孤立に陥りやすい高齢者の特徴

（略）

男性の一人暮らしでは、「日頃の会話が少ない者」が 5 人に 2 人以上、「困ったときに頼れる人がいない者」が約 4 人に 1 人、「近隣との付き合いがほとんどない者」が 5 人に 1 人以上と社会から孤立している者が多い。女性の一人暮らしでは男性の一人暮らしほどではないが、他の世帯と比較すると孤立している者が多く、特に「日頃の会話が少ない者」は約 3 人に 1 人となっている。

（略）

また、健康状態がよくない者や暮らし向きが苦しい者についても孤立している人は多く、特に「友人との付き合いがない者」が 3 割弱に達しており、全体と比べて非常に高くなっている。

（注） 下線は当省が付した。

表 1-(1)-⑬ 社会的孤立のリスクの高まり

① 世帯構成の変化（高齢者単身世帯・高齢夫婦世帯の増加）

単身世帯は、同居家族がいないので、友人や地域の人との付き合いがなければ孤立しやすい。また、高齢夫婦世帯は、夫婦がそろって健康でいる間はよいが、どちらかが亡くなったあと、子どもと同居しなければ単身世帯となる可能性が高い。65 歳以上の高齢者のいる世帯の世帯構成をみると、三世帯世帯が減少し、単独世帯・夫婦のみ世帯が増えており、世帯構成の観点からみた社会的孤立のリスクは高まっているといえる。

② 雇用労働者化の進行

就業者に占める雇用者の比率は長期的に上昇を続けているが、自営業者や農業従事者に比べると、企業に雇用されて働く労働者は、職住が分離し地域との結び付きが浅い傾向にあることから、雇用労働者化の進行が一因となって地域の間人関係が希薄化し、高齢者の社会的孤立の要因となっている可能性がある。

③ 生活の利便性の向上

家族関係や近隣関係が希薄化した要因の一つとして、家族や地域の人たちと交流をしなくても、生活が成り立つようになったことがあげられる。心身ともに健康なうちは、市販の商品やサービスを利用すれば、衣食住について物質的に困ることなく暮らすことができる。このため、高齢になり、健康上の理由などから生活に不便が生じ、市場で購入できる財・サービスだけでは暮らしが難しくなったときに、頼れる人がいないという事態が生じやすくなっている。

④ 暮らし向きと社会経済的境遇

世帯の暮らし向きと社会参加の度合いには、一定程度の相関関係が見られ、暮らし向きが苦しい人については、会話が少なく、友人づきあいをしていない、頼れる人がいない者の比率が高い。また、高齢者の現時点の経済状態だけではなく、その経済状態に至るまでの社会経済的境遇も孤立状態を生む要因になっている可能性があり、安定した就労、居住や家庭生活を通じた人間関係が長期にわたって阻害された結果が、高齢期の社会的孤立と低い経済状態として表面化したケースもあるものと考えられる。

（注） 平成 22 年白書に基づき、当省が作成した。

表1-(1)-⑭ 高齢者の社会的孤立が生み出す問題

① 社会的孤立と生きがいの低下

高齢者全体では8割の人が生きがいを感じているが、友人がいない人では4割、近隣との付き合いをしていない人では6割にとどまっている。また、高齢者における「別居している子との接触頻度」について諸外国と比べると、我が国の高齢者は別居している子との接触頻度が低い者が多く、「子どもや孫と家族団らんの時」や「友人と食事や雑談する時」、「若い世代と交流している時」等、家族や友人等との交流で生きがいを感じる高齢者は諸外国と比べて少ない。

社会的孤立は、孤立死、犯罪、消費トラブルなど顕在化する問題の素地となるだけでなく、生きがいや尊厳といった外部から見えない高齢者の内面にも深刻な影響をもたらしている。

② 孤立死の増加

誰にも看取られることなく息を引き取り、その後、相当期間放置されるような悲惨な「孤立死(孤独死)」の事例が頻繁に報道されている。

「孤立死」の確立した定義はなく、また全国的な統計も存在していないが、東京都監察医務院が公表しているデータによれば、23区内における一人暮らしの65歳以上の自宅での死亡者数は平成14年の1,364人から20年は2,211人と1.6倍に増加している。また、(独)都市再生機構が運営管理する賃貸住宅約76万戸において、単身の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ケース(自殺や他殺を除く)は平成11年度の発生件数207人から20年度には613人と、9年間で約3倍に増加した。この死亡者数がすべて孤立死であるわけではないが、いわゆる孤立死の多くはこの人数に含まれると考えられることから、孤立死の数も、おそらく、同様に増加しているものと推測される。

③ 高齢者による犯罪の増加

平成19年の東京地方検察庁(本庁のみ)及び東京区検察庁における高齢犯罪者に対して行った調査結果から高齢犯罪者の生活状況についてみると、過去に前科や受刑歴などがあり、犯罪性が進んでいる者ほど初犯者に比べ、単身者が多く、親族や親族以外との接触がない人が多くなっている。また、収入がないまたは低収入の人、過去に安定した就労についたことがない人が多く、経済的にも不安定である。

高齢犯罪者は、約3割が再犯者であるが、社会的な孤立が犯罪を繰り返す要因の一つとなっていることが推察される。

④ 消費契約のトラブル

高齢者を相手にした訪問販売等の被害や苦情が全国の消費生活センターに数多く寄せられている。全国の消費生活センターに寄せられた契約当事者が70歳以上の相談件数は、平成20年度は約11万5,000件であり、相談全体の12%を占めている。

平成20年度の70歳以上の具体的な相談内容をみると、販売業者が消費者の自宅を訪問し商品やサービスを勧誘・販売する「家庭訪販」が全体の17.1%を占めて最多であり、次いで多いのは「電話勧誘販売」同9.1%である。

高齢者の健康や経済状況、孤独感の不安を巧みにあおり、親切にして信用させるなどの手口で高齢者が被害を受けることが多いが、身近に相談できる人や不要なものを購入したことに気づく人がいれば、こうした被害の未然防止や被害拡大の防止が可能であるので、そうした人がいない孤立状態がトラブルの原因となっている。

(注) 平成22年白書に基づき、当省が作成した。

表 1-(1)-⑮ 東京 23 区内で死亡した 65 歳以上の一人暮らしの者 (単位：人)

平成 14 年	15	16	17	18	19	20	21	22
1,364	1,451	1,669	1,860	1,892	2,361	2,211	2,194	2,913

(注) 平成 24 年白書に基づき、当省が作成した。

表 1-(1)-⑯ 全国における孤立死の年間発生件数 (推計)

仮に東京都 23 区での発生確率が全国都道府県においてもほぼ同水準とするならば、全国において年間 15,603 人の高齢者が、死後「4 日以上」を経て発見される状態で亡くなっていることになる。そのうち、男性が 10,621 人、女性が 4,981 人であるという結果であった。同様に、死後発見までの経過期間が「8 日以上」という基準 (下位推計) でみると年間 8,604 人 (男性=6,311 人/女性=2,293 人)、「2 日以上」という基準 (上位推計) でみると年間 26,821 人 (男性=16,616 人/女性=10,204 人) の高齢者が、「孤立死」と想定されるような状態で亡くなっているという結果であった。

- (注) 1 「セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書、平成 22 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業」(株式会社ニッセイ基礎研究所) から抜粋した。
- 2 報告書では東京都監察医務院の検案・解剖データに基づく東京都 23 区における高齢者の孤立死発生確率を全国市町村の死亡者数に当てはめて算出している。
- 3 下線は当省が付した。

表 1-(1)-⑰ 孤独死（孤立死）を身近な問題と感じる者の割合

(単位：%)

区分	非常に感じる	まあまあ感じる	あまり感じない	まったく感じない	分からない
単身世帯(419)	31.3	33.4	24.6	9.8	1.0
	64.7				
夫婦二世帯(1,222)	16.2	28.1	37.3	17.2	1.2
	44.3				
それ以外(1,843)	13.5	23.4	37.8	23.7	1.6
	36.9				
総数(3,484)	16.6	26.3	36.1	19.7	1.4
	42.9				

(注) 1 平成 24 年白書に基づき、当省が作成した。

2 対象は全国の 60 歳以上の男女。

3 「孤独死」の定義は「誰にも看取られることなく亡くなったあとに発見される死」。

表 1-(1)-⑱ 「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）」の報告書（平成 20 年 3 月）（抜粋）

無視できない「孤立死」の社会コストの増大

- 「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。「孤立」を望む人もけっして「孤立死」を望んでいるということではないはずなので、本人への意識づけと、行政を含む地域社会における「孤立死」防止に向けた努力が求められている。
- ・ 我が国では、死亡するときは、病院、家庭等において家族や医師など誰かに見守られながら亡くなるものと一般に考えられているので、「孤立死」という事態は例外的な事態と認識されがちである。そして、このような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。
 - ・ 「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、隣近所の人は何故きづかなかつたのかなどと非難し合うことなどによって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などという風評が生じ、地域に対する愛着心も低下することが考えられる。
 - ・ マンションのような集合住宅の場合、その住まいは一定の処置を終えた後、転売や転貸することとなるが、「孤立死」が発生した住まいの資産価値が低下するだけでなく、その周囲の住宅の資産価値にも悪影響を及ぼす。

(注) 下線は当省が付した。

表 1-(1)-⑱ 高齢社会対策基本法（平成 7 年法律第 129 号）（抜粋）

（施策の大綱）

第 6 条 政府は、政府が推進すべき高齢社会対策の指針として、基本的かつ総合的な高齢社会対策の大綱を定めなければならない。

表 1-(1)-⑳ 高齢社会対策大綱（平成 24 年 9 月 7 日閣議決定）（抜粋）

第 1 目的及び基本的考え方

2 基本的考え方

(4) 地域力の強化と安定的な地域社会の実現

地域とのつながりが希薄化している中で、高齢者の社会的な孤立を防止するためには、地域のコミュニティの再構築を図る必要がある。また、介護の面においても、高齢化が進展する中で核家族化等の世帯構造の変化に伴い、家庭内で介護者の負担が増加しないように介護を行う家族を支えるという点から、地域とのつながりの構築を図るものとする。地域のコミュニティの再構築に当たっては、地縁を中心とした地域でのつながりや今後の超高齢社会において高齢者の活気ある新しいライフスタイルを創造するために、地縁や血縁にとらわれない新しい形のつながりも含め、地域の人々、友人、世代や性別を超えた人々との間の「顔の見える」助け合いにより行われる「互助」の再構築に向けた取組を推進するものとする。また、地域における高齢者やその家族の孤立化を防止するためにも、いわゆる社会的に支援を必要とする人々に対し、社会とのつながりを失わせないような取組を推進していくものとする。さらに、高齢者が安心して生活するためには、高齢者本人及びその家族にとって、必要な時に必要な医療や介護が受けられる環境が整備されているという安心感を醸成し、地域で尊厳を持って生きられるような、医療・介護の体制の構築を進める必要がある。

第 2 分野別の基本的施策

2 健康・介護・医療等分野に係る基本的施策

(5) 住民等を中心とした地域の支え合いの仕組み作りの促進

ア 地域の支え合いによる生活支援の推進

一人暮らしの高齢者等が住み慣れた地域において、社会から孤立することなく継続して安心した生活を営むことができるような体制整備を推進するため、民生委員、ボランティア、民間事業者等と行政との連携により、支援が必要な高齢者等の地域生活を支えるための地域づくりを進める各種施策を推進していく。

(注) 下線は当省が付した。

勸告	説明図表番号
<p>(2) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の概要</p> <p>ア 社会的孤立防止に関する国庫補助事業等</p> <p>高齢者に対する福祉・介護等のサービスについては、生活保護制度や介護保険制度によるもののほか、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）に基づき、市区町村が主体となって実施する地域福祉活動がある。国は、各種の地域福祉活動を支援するため、特に、高齢者の社会的孤立の防止対策については、その普及・拡大を図ることなどを目的に、以下のような補助事業を実施している。</p> <p>(7) 国が行う事業</p> <p>a 安心生活創造事業</p> <p>介護保険サービスなどの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を得られない高齢者が地域で安心して暮らすことができるよう、地域から孤立する可能性があり、定期的な基盤支援（悲惨な孤立死などを予防するための見守り・買物支援）が必要な者を対象に、3原則（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それを支える安定的な地域の自主財源確保に取り組む）に基づき実施する事業について、国（厚生労働省）がその費用の一部を補助するものである。</p> <p>当該事業は、平成 21 年度から 23 年度までの間に全国 58 の市区町村においてモデル事業として実施されており、その効果を検証し、全国へ先駆的取組として情報発信などを行うこととされている。</p> <p>このため、厚生労働省は、平成 24 年 8 月に「安心生活創造事業成果報告書」を発表し、当該報告書において、事業の成果及び今後の課題を挙げ、今後は、「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としており、平成 24 年度以降も引き続き、補助事業を実施することとしている。</p> <p>b 24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業等</p> <p>高齢者が住み慣れた地域で安心して過ごせるよう、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）において、定期巡回・随時対応型訪問介護看護の創設等が盛り込まれ、国は、医療・介護・予防・住まい・生活支援サービスを切れ目なく提供する「地域包括ケアシステム」の実現に向けた取組を進めることとされた。</p> <p>同法の施行日は、平成 24 年 4 月 1 日であり、厚生労働省は、これに先行する取組として、24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業及び地域包括支援センター等機能強化事業を 22 年度から 23 年度にかけて実施している。</p> <p>(a) 24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業</p> <p>重度者を始めとした要介護高齢者の在宅生活を支えるため、日中・夜間を</p>	<p>表 1 - (2) - ①</p> <p>表 1 - (2) - ②</p> <p>表 1 - (2) - ③</p> <p>表 1 - (2) - ④</p>

通じて、訪問介護と訪問看護を密接に連携させながら、定期巡回訪問と随時の対応サービスを適宜・適切に組み合わせて提供し、もって、効果的なサービス提供の在り方に関する検証を行う事業について、国（厚生労働省）がその費用の一部を補助するものである。

当該事業は、その実施主体が市町村及び特別区であり、平成 23 年度には、全国 52 の地方公共団体においてモデル事業として実施されているが、事業運営の一部は指定夜間対応型訪問介護事業所（注 1）又は指定訪問介護事業所（注 2）等に委託して実施されている。

なお、当該事業については、平成 24 年度から、介護保険制度に定期巡回、随時対応型訪問介護・看護が導入されたことから、終了している。

（注 1） 市町村長、特別区の長の指定を受けて夜間対応型訪問介護を行う事業所をいう。

（注 2） 都道府県知事の指定を受けて訪問介護を行う事業所をいう。

(b) 地域包括支援センター等機能強化事業

当該事業は、市区町村が実施主体となって行うモデル事業であり、地域包括支援センター（注 3）等のコーディネート機能の強化や、地域課題に対応した問題解決の仕組みづくりを行う事業について、国（厚生労働省）がその費用の一部を補助するものである。

なお、当該事業は 2 年限りのモデル事業であるが、厚生労働省は、平成 24 年度以降、生活困難な課題を抱える高齢者の個別のケア方針について検討する「地域ケア会議」を推進することにより、医療等の多職種連携やインフォーマルサービスを活用した見守り支援など、多様な機関による包括的支援を強化することとしている（注 4）。

（注 3） 地域包括支援センターは、地域住民の保険医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援する役割を担う機関として市区町村又は市区町村から委託を受けた法人（社会福祉法人、医療法人等）が設置する機関であり、保健師、社会福祉士、主任介護支援専門員が配置されている。平成 23 年 4 月末現在、全国に 4,224 か所設置（直営 3 割、委託 7 割）されている。

（注 4） 厚生労働省では、平成 24 年度に、地域包括支援センター等が主催する「地域ケア会議」に対してアドバイス等を行う専門職（弁護士、理学療法士・作業療法士等）など、市町村単独では確保することが困難な人材を、都道府県及び指定都市が広域的に派遣すること等に対して国が補助を行う「地域ケア多職種協働推進等事業」として、地域包括支援センターの機能強化のための事業を実施している。

c 日常生活自立支援事業

社会福祉法第 81 条の規定に基づき、認知症高齢者等の判断能力が不十分な者に対し、利用者との契約に基づいて福祉サービスの利用のため援助等を行うことにより、地域において自立した生活を送れるよう支援する事業であり、国（厚生労働省）がその費用の一部を補助するものである。

当該事業は、都道府県社会福祉協議会又は指定都市社会福祉協議会が実施主体であり、全国 47 の都道府県社会福祉協議会及び 19 の指定都市社会福祉協議会が直接に、又は市区町村社会福祉協議会に委託して実施している。

認知症高齢者等に提供される援助の内容は、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続に関する援助等となっており、具体的には、預金の払戻

表 1 - (2) - ⑤

表 1 - (2) - ⑥

表 1 - (2) - ⑦

し、預金の解約、預金の預入等の日常的な金銭管理や生活変化の察知のための定期的な訪問を行うことなどとなっている。

また、当該事業を担当する専門員（人件費は公費で負担（注5））は、利用者との契約や生活支援員の手配・支援内容の指示等を実施している。厚生労働省は、専門員1人当たりの契約件数について、ケアマネジャー等他の制度を参考に、良質な支援を提供する観点から35件と設定しており（注6）、当該事業を実施する社会福祉協議会においては、専門員の配置に当たってこの基準を参考としている。

なお、厚生労働省は、平成23年3月の社会・援護局関係主管課長会議において、本事業の普及が不十分であれば、消費者被害や経済的虐待も増加し、サービスが利用できないことによる健康状態の悪化など、高齢者や障害者が地域で安心した生活を継続していく上での大きな壁になると同時に、権利擁護の観点からも大きな問題になるとして、都道府県・指定都市に対して、本事業の更なる充実を図るための財源措置などについて積極的な対応を求めている。

（注5）専門員の人件費について、都道府県が負担した額の1/2を国が補助することとなっている。

（注6）専門員1人当たりの契約件数の目安は、平成22年3月までは40件とされていたが、相談件数の増加等による専門員の業務負担の増大等現場の実態を踏まえ、22年4月より35件とされている。

d ICTふるさと元気事業

都道府県、特別区、市町村若しくはこれらを含む連携主体又は特定非営利活動法人（NPO法人）若しくは第3セクターが、医療、介護、福祉、防災、防犯など公共分野において、地域に密着したNPO法人等の人材をICT人材として育成・活用しながら、ICTを導入・利活用することにより、地域雇用の創出・拡大とともに、地域の公共サービスの充実を図る事業（人材育成・招へい、システム設計・構築、機器・設備整備）について、国（総務省）がその費用の一部を補助するものである。

当該事業において、高齢者の見守り（関係者間での高齢者情報の共有、高齢者の位置情報の常時把握）サービスを行うことが可能である。

e 地域商業活性化補助事業

流通機能や交通網の弱体化に伴う食料品等の日常の買物が困難な状況に置かれている高齢者等の増加等の問題を解決するためには、流通事業者や地方公共団体等の地域の主体が連携して事業を実施することが重要であるとの観点から、流通事業者や地方公共団体等の地域の多様な主体が連携して行う、買物弱者等の利便性を高めることを目的とした事業について、国（経済産業省）がその費用の一部を補助するものである。

なお、当該事業は、平成22年度補正予算で22年度から23年度にかけて、全国45で事業者が実施している。

表1-(2)-⑧

表1-(2)-⑨

表1-(2)-⑩

f 「新たな公」(注7)によるコミュニティ創生支援モデル事業

官民の多様な主体が協働して、高齢者福祉、防犯・防災対策、居住環境整備等の地域における広範な課題に対応した、地域住民の生活を支え、地域活力を維持する機能を果たしていく活動について、モデル的であり、かつ一過性でない活動に関する事業の提案を広く募集し、採択された事業に対して、国(国土交通省)がその費用の一部を補助するものである。

(注7)「新たな公」とは、民間主体が相互に、あるいは民間主体と行政とが有機的に連携して協働し、従来の「公」の領域に加え、公共的価値を含む「私」の領域や「公と私との中間的な領域」にその活動を広げ、地域住民の生活を支え地域活力を維持する機能を果たしていく主体とされている。

(4) 国庫補助事業における事業実績や効果の検証

これらの国庫補助事業では、各々の事業の実施要綱・実施要領等において、事業実績や効果の検証等を行うこととされている。

調査対象とした7国庫補助事業(前述(ア)の国庫補助事業をいう。以下「調査対象7補助事業」という。)のうち、日常生活自立支援事業を除く6事業については、各々の実施要綱・実施要領等において、事業実績や効果の検証、所管省庁等への検証結果の報告等を実施することとされている。

日常生活自立支援事業について、厚生労働省では、当該事業は利用者に対する支援内容が適切であることを目標としており、定量的な目標設定になじまないとして、実施要領において事業効果の検証等を求めてないが、実施主体において、事業の改善点等を把握し、より効率的かつ効果的な事業を推進するためには、事業目標の設定や、目標に対する実績を検証することが必要になるものである。

(ウ) 市区町村等の対策

高齢者の社会的孤立の防止に係る取組としては、前述した国の取組のほか、市区町村や自治会等により、独自の事業として行われているものがあり、その中には、国の取組と同種の事業内容となっているものがある。

表 1-(2)-⑪

表 1-(2)-⑫～
⑬

勸告	説明図表番号
<p>イ 社会的に孤立している高齢者等の把握（情報の一元化）の状況等</p> <p>高齢者の社会的孤立は、孤立死の増加等の様々な問題を生み出すことから、高齢社会対策大綱において、いわゆる社会的に支援を必要とする人々に対し、社会とのつながりを失わせないような取組を推進していくこととされている。</p> <p>また、一人暮らしの高齢者等が社会から孤立することなく継続して安心した生活を営むことができるような体制整備を推進するため、各種施策を推進していくこととされている。</p> <p>このような各種施策を推進するためには、まずは、その行政客体となる「いわゆる社会的に支援を必要とする人々」が、どの程度存在しているのか、リスクの状態や必要な支援、行政に対してどのようなニーズを有しているのか、その動向や孤立に至る要因等はどのようになっているのかなど、その実態を的確に把握することが必要となる。</p> <p>厚生労働省は、社会的に孤立している高齢者等を把握するための取組として、以下のとおり、市区町村等の福祉担当部局において、生活困窮者に係る情報等を一元的に受け止める体制を構築し、収集した情報を突合して一元化するなど、市区町村の関係部局や他機関との連携の強化等を示している。</p> <p>(7) 市区町村における関係部局・他機関との連携</p> <p>厚生労働省は、「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日付け社援発0223第3号社会・援護局長通知）において、従来より、生活に困窮した者に関する情報が、地方公共団体の福祉担当部局の窓口に確実に伝わるよう、関係部局、他機関等との連絡・連携体制について強化を図り、生活に困窮した者の把握や必要な支援に努めるよう依頼してきたところであるが、生活困窮から料金等を滞納し水道・電気等のライフラインが止められ、死亡等に至るといった事件が発生していることや、一部の地方公共団体において、関係部局・他機関等との連絡・連携体制が十分に図られていない実態も見受けられるとして、改めて、地方公共団体の福祉担当部局にこうした情報を一元的に受け止める体制を構築するよう依頼している。</p> <p>(4) 市区町村から民生委員に対する高齢者の個人情報の提供</p> <p>厚生労働省は、地域で孤立するおそれのある高齢者の見守り活動において、日頃から高齢者等の家庭を訪問し、相談援助活動を行う民生委員（注8）の役割を重視しており、平成23年1月20日に開催された全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）において、都道府県等に対し、市区町村が民生委員に高齢者の個人情報を提供するよう依頼している。</p> <p>（注8） 民生委員は、特別職の地方公務員とされており、要援助者の生活に関する相談、助言や福祉サービスの利用援助等を行う。また、無報酬であり、活動費が支給されている。平成24年3月31日現在、全国に約23万人配置されている。</p>	<p>表1-(2)-⑱</p> <p>表1-(2)-⑲</p>

(ウ) 市区町村から地域包括支援センターに対する個人情報の提供

厚生労働省は、市区町村が地域包括支援センター等を活用して推進している高齢者の見守り活動等の支援体制の構築等について、都道府県等に対し、「地域包括支援センター等において地域の見守り活動等を構築していく際の支援を必要とする者に対する個人情報の取扱いについて」（平成 22 年 9 月 3 日付け老健局振興課長事務連絡）を発出し、地域包括支援センターと市区町村が保有する情報の共有化等の推進を依頼している。

また、同事務連絡において、「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」（平成 19 年 8 月 10 日付け雇児総発第 0810003 号・雇児育発第 0810001 号・社援総発第 0810001 号・社援地発第 0810001 号・障企発第 0810002 号・老総発第 0810001 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長等連名通知）を引用し、「本人からの同意がない場合でも、地方公共団体の個人情報保護条例で保有個人情報の目的外利用・第三者提供を可能とする規定を整備することにより、個人情報を他の機関と共有することができる」として、こうした規定の整備による他機関との情報の共有について、積極的に取り組むよう依頼している。

表 1 - (2) - ⑳

(エ) 要保護高齢者の把握等のための福祉事務所と関係機関等の連携

厚生労働省は、平成 22 年に生活困窮者が公共料金等を滞納し、電気・ガス等の供給が止められた中、記録的な猛暑により死亡した事例が発生したことから、都道府県等に対し、「要保護者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 22 年 10 月 1 日付け社援保発 1001 第 1 号社会・援護局保護課長通知）を発出し、電気等の供給停止に際して、生活困窮者からの求めに応じ福祉事務所の連絡先を紹介する等の取組を事業者等と連携して実施するとともに、事業者等が生活困窮者と把握できた場合に供給停止に関し柔軟な対応がとれるよう、事業者等と認識を共有するなどの必要な措置を講ずるよう依頼している。

表 1 - (2) - ㉑

また、この翌年には、「要保護者の把握のための関係部局・機関との連絡・連携体制の強化の徹底について」（平成 23 年 7 月 8 日付け社援保発 0708 第 1 号社会・援護局保護課長通知）を発出し、前述の通知内容を実施するための必要な体制を整備することや、これら関係機関相互の連携を十分に図ること等を依頼している。

表 1 - (2) - ㉒

(オ) 高齢者の孤立の防止などを踏まえた地域福祉計画等の策定

社会福祉法第 107 条の規定により、市区町村は、地域福祉の推進に関する事項を定めた市町村地域福祉計画（以下「地域福祉計画」という。）を策定することとされている。また、同法第 108 条の規定により、都道府県は、地域福祉計画の達成に資するために、各市区町村を通ずる広域的な見地から、市区町村の地域福祉の支援に関する事項を定めた都道府県地域福祉支援計画（以下「地域福祉支援計画」という。）を策定することとされている。

表 1 - (2) - ㉓

<p>厚生労働省は、地域福祉計画及び地域福祉支援計画（以下「地域福祉計画等」という。）について、「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定及び見直し等について」（平成 22 年 8 月 13 日付け社援地発 0813 第 1 号社会・援護局地域福祉課長通知）により、これらの計画は、高齢者等の孤立にも対応可能な、地域住民が安心できる生活を継続するための地域づくりに資するものであるとして、都道府県に対し、地域福祉計画を策定していない市区町村に対する支援・働きかけの強化や地域福祉支援計画の策定等を適切に行うよう要請している。また、既にこれらの計画を策定している場合は、高齢者等の孤立の防止などを踏まえた対応に当たり、有効な内容となっているか等について点検し、必要に応じて見直しを行う等の対策を講ずるよう求めている。</p>	<p>表 1 - (2) - ㉔</p>
<p>また、地域福祉計画には、前述の通知「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」により、地域における要援護者に係る情報の把握・共有方法を盛り込むこととされており、「市町村地域福祉計画の策定について」（平成 19 年 8 月 10 日付け社援発第 0810001 号社会・援護局長通知。以下「平成 19 年局長通知」という。）により、具体的に盛り込む事項が定められている。</p>	<p>表 1 - (2) - ㉕</p>
<p>このように、地域福祉計画においては、社会的に孤立している高齢者等を含む要援護者の把握方法、把握した情報を関係機関と共有する方法や情報の更新などについて、具体的に定めることとされていることから、地域福祉計画が未策定の場合やその内容が不十分な場合は、支援対象者の把握や関係機関間の連携等が十分に行われない可能性がある。</p>	<p>表 1 - (2) - ㉖</p>
<p>このため、国は、高齢社会対策大綱においても、要援護者に係る情報の把握・共有・安否確認等の方法を盛り込んだ地域福祉計画の策定を都道府県と連携しながらより一層促していくこととしている。</p>	<p>表 1 - (2) - ㉗</p>

表1-(2)-① 安心生活創造事業実施要領(平成17年3月31日付け社援発第0331021号「セーフティネット支援対策等事業の実施について」別添13)(抜粋)

1 (略)
2 目的 本事業は、一人暮らし世帯等への見守り及び買物支援(以下、「基盤支援」という。)を行うことにより、一人暮らし世帯等が、地域で安心して暮らせるための支援を行うことを目的とする。
3 (略)
4 事業内容 実施主体は、次に掲げる事業を行うものとする。 (1) 基本事業 ア 基盤支援を必要とする人々とそのニーズを把握するための事業 イ 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ための事業 ウ 本事業を支える安定的な地域の自主財源確保に取り組むための事業

表1-(2)-② 安心生活創造事業成果報告書(平成24年8月厚生労働省)(抜粋)

1・2 (略)
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の共有化、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。(略)
(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。

(注) 1 下線は当省が付した。

2 新しい公共の観点とは、行政だけのアプローチではなく、社会福祉協議会を始め住民・企業等も含めた見守り協定や連携のことをいう。

表 1-(2)-③ 介護保険法（平成 9 年法律第 123 号）（抜粋）

（国及び地方公共団体の責務）

第 5 条（略）

2（略）

3 国及び地方公共団体は、被保険者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、保険給付に係る保健医療サービス及び福祉サービスに関する施策、要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止のための施策並びに地域における自立した日常生活の支援のための施策を、医療及び居住に関する施策との有機的な連携を図りつつ包括的に推進するよう努めなければならない。

第 8 条（略）

2～14（略）

15 この法律において「定期巡回・随時対応型訪問介護看護」とは、次の各号のいずれかに該当するものをいう。

一 居宅要介護者について、定期的な巡回訪問により、又は随時通報を受け、その者の居宅において、介護福祉士その他第二項の政令で定める者により行われる入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の世話であって、厚生労働省令で定めるものを行うとともに、看護師その他厚生労働省令で定める者により行われる療養上の世話又は必要な診療の補助を行うこと。ただし、療養上の世話又は必要な診療の補助にあつては、主治の医師がその治療の必要の程度につき厚生労働省令で定める基準に適合していると認めた居宅要介護者についてのものに限る。

二 居宅要介護者について、定期的な巡回訪問により、又は随時通報を受け、訪問看護を行う事業所と連携しつつ、その者の居宅において介護福祉士その他第二項の政令で定める者により行われる入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の世話であって、厚生労働省令で定めるものを行うこと。

（地域包括支援センター）

第 115 条の 46（略）

2～4（略）

5 地域包括支援センターの設置者は、包括的支援事業の効果的な実施のために、介護サービス事業者、医療機関、民生委員法（昭和二十三年法律第百九十八号）に定める民生委員、高齢者の日常生活の支援に関する活動に携わるボランティアその他の関係者との連携に努めなければならない。

表 1-(2)-④ 24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業実施要綱（平成 23 年 3 月 30 日付け老発 0330 第 3 号「24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス等推進事業の実施について」）（抜粋）

1 目的

居宅要介護者（介護保険法（平成 9 年法律第 123 号）第 8 条第 2 項に規定する居宅要介護者をいう。以下同じ。）に対し、介護と看護の連携の下で、24 時間対応で短時間の定期巡回訪問サービスと通報システムによる随時の対応サービスを適宜・適切に組み合わせて提供し、高齢者が住み慣れた地域の住宅で安心して生活を継続するための効果的なサービス提供のあり方について検証を行うことを目的とする。

2・3（略）

4 事業の内容本事業は市町村が行う次の事業とする。なお、事業の周知、広報、運営及び管理を含むものとする。

（1）定期巡回訪問サービス事業

利用者に対し、予め作成された計画に基づき、日常生活上の世話を必要に応じて 1 日数回程度提供する事業。原則として、そのサービス内容を行うのに要する標準的な時間が 1 回当たり概ね 20 分未満のものとする。

（2）随時の対応サービス事業

利用者に対し、24 時間 365 日対応可能な窓口を設置し、当該窓口利用者からの電話回線その他の通信装置等による連絡又は通報等に対応する職員（以下「オペレーター」という。）を配置し、利用者からの通報内容に応じて随時の対応（通話による相談援助、転倒時等における定期巡回訪問サービス事業以外の訪問サービスの提供、医療機関等への通報等）を行う事業

（3）事業内容の検証等に関する事業

市町村の職員、地域住民の代表者、地域包括支援センターの職員又は有識者等による検討委員会を設置し、事業の企画並びに利用者の要介護度等及び介護保険サービスに関するニーズの変化並びに本事業に要した経費及び人員体制等について検証を行う事業

表1-(2)-⑤ 地域包括支援センター等機能強化事業実施要綱（平成23年3月30日付け
老発0330第3号「24時間対応の定期巡回・随時対応サービス等推進事業の実
施について」）（抜粋）

1 目的

地域包括ケア(注)を推進するため、地域包括支援センター等（以下「センター等」という。）のコーディネート機能の強化や地域課題に対応した課題解決の仕組み作りを行う。

2 (略)

3 事業内容

事業の内容は下記に掲げる各事業とするが、このうち「基本事業」についてはすべての市区町村で実施する事業であり、「選択事業」は基本事業を実施することを前提に実施する事業とする。

(1) 地域包括支援センター等機能強化事業

a 基本事業

(a) 地域包括支援ネットワーク強化推進事業

① 地域コーディネート推進事業

センター等において、介護保険サービスに関する情報はもとより、配食サービスや見守り活動などの介護保険外サービスや暮らしの基礎となる有料老人ホームや高齢者専用賃貸住宅等の住宅に関する情報など、地域包括ケアに必要なサービス情報を収集し、センター内や市区町村、地域のケアマネジャー、さらには地域住民へ情報を発信していく担当者（以下「地域コーディネーター」という。）を配置することにより、

(i) 情報の収集・発信活動を通じてサービス事業所等との関係を構築（地域包括支援ネットワーク構築のきっかけ作り）あるいは地域におけるセンター等の認知度向上

(ii) 総合相談支援やケアマネジメントにおける介護保険外サービス等の活用を促進

等を図る。

② 地域活動ネットワーク構築事業

NPO等の地域活動の主体等が参加するネットワークづくりのための会議を開催すること等により、NPO等の活動内容、抱える課題の共有あるいは今後の地域活動の方向性を検討していくことで、既存の活動主体の側面的な支援や新たな介護保険外サービスとの連携を図る。

③ 地域力向上事業

地域コーディネーターが各種専門職と連携した上で、地域包括ケアに関する勉強会や各種講座等を地域で開催することにより、地域住民等への地域活動への働きかけを行い、地域包括ケアの理解を進める。

(b) 地域包括支援センター等広域連携事業

本事業を実施している市区町村及び当該市区町村内のセンター等、及び近隣の市区町村及び当該市区町村内のセンター等により構成されるセンター連絡会議を設置し、事業の実施状況の他、専門職の業務実態や市町村による支援の状況といった各センター等の運営に関する情報交換、地域包括ケアの実現を目指した先進的な取組を行っているセンター等に関する情報共有等を行うことにより、センター等の現状を把握し、課題を認識した上で、今後のセンター等の方向性を検討する。なお、実施主体の市区町村が近隣の市区町村（例えば、各都道府県が策定している介護保険支援計画において設定している圏域を構成する市区町村など）を纏める形で実施する。

(c) 地域の実情に応じた事業

センター等のコーディネートにより、NPO等の地域の様々な社会資源を活用しながら、連携を強化し、個々の地域の課題に応じた事業を実施する。

b 選択事業

・ IT化推進事業

利用者に関する情報を一元化し、市区町村とセンター等の間をオンラインで結ぶ情報ネットワークの構築や情報マップ作成ソフトによる支援機関を掲載したマップの作成等、相談支援の場面におけるタイムリーな対応やセンター等の職員の情報収集に係る手間を軽減するための、センター等のIT化を推進する事業を実施する。

(注) 地域包括ケアとは、保健、医療、介護、福祉、住まい及び地域生活支援サービス等を包括的に提供して高齢者等を支援するもの。

表 1-(2)-⑥ 社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）（抜粋）

（都道府県社会福祉協議会の行う福祉サービス利用援助事業等）

第 81 条 都道府県社会福祉協議会は、第 110 条第 1 項各号に掲げる事業を行うほか、福祉サービス利用援助事業を行う市町村社会福祉協議会その他の者と協力して都道府県の区域内においてあまねく福祉サービス利用援助事業が実施されるために必要な事業を行うとともに、これと併せて、当該事業に従事する者の資質の向上のための事業並びに福祉サービス利用援助事業に関する普及及び啓発を行うものとする。

（参考）

（市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会）

第 109 条 市町村社会福祉協議会は、一又は同一都道府県内の二以上の市町村の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であって、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、指定都市にあつてはその区域内における地区社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が、指定都市以外の市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。

- 一 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
- 二 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
- 三 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成
- 四 前三号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業

2～6（略）

（都道府県社会福祉協議会）

第 110 条 都道府県社会福祉協議会は、都道府県の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であって、その区域内における市町村社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。

- 一 前条第 1 項各号に掲げる事業であつて各市町村を通ずる広域的な見地から行うことが適切なもの
- 二 社会福祉を目的とする事業に従事する者の養成及び研修
- 三 社会福祉を目的とする事業の経営に関する指導及び助言
- 四 市町村社会福祉協議会の相互の連絡及び事業の調整

表 1-(2)-⑦ 日常生活自立支援事業実施要領(平成 17 年 3 月 31 日付け社援発第 0331021 号「セーフティネット支援対策等事業の実施について」別添 10)(抜粋)

1～3 (略)

4 事業の実施内容

(1) 福祉サービス利用援助事業

本事業は、利用者との契約に基づき、認知症や精神障害等により日常生活を営むのに支障がある者に対し、福祉サービスの利用に関する相談に応じ、及び助言を行い、並びに福祉サービスの提供を受けるために必要な手続又は福祉サービスの利用に要する費用の支払いに関する便宜を供与することその他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行うものである。

ア (略)

イ 援助の内容

(ア) 本事業に基づく援助の内容は、次に掲げるものを基準とすること。

- a 福祉サービスの利用に関する援助
- b 福祉サービスの利用に関する苦情解決制度の利用援助
- c 住宅改造、居住家屋の賃借、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続に関する援助その他福祉サービスの適切な利用のために必要な一連の援助
- d a、b 又は c に伴う預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続等利用者の日常生活費の管理(日常的金銭管理)

(略)

5 事業の実施体制

(1) 職員

ア・イ (略)

ウ 専門員は、次の業務を行う。

- (ア) 申請者の実態把握及び本事業の対象者であることの確認業務
- (イ) 支援計画の作成及び契約の締結に関する業務
- (ウ) 生活支援員の指導及び監督の業務

エ 生活支援員は、次の業務を行う。

- (ア) 専門員の指示を受けて、具体的援助を提供する業務
- (イ) 専門員が行う実態把握等についての補助的業務

表1-(2)-⑧ 社会・援護局関係主管課長会議資料（平成23年3月）（抜粋）

本事業の実施状況をみると、各自治体において大きく差が生じているが、本事業の普及が不十分であれば、消費者被害や経済的虐待も増加し、サービスが利用できないことによる健康状態の悪化など、高齢者や障害者が地域で安心した生活を継続していく上で大きな壁になると同時に、権利擁護の観点からも大きな問題になると考えている。

都道府県・指定都市におかれては、このような本事業の重要性を考慮いただき、基幹的福祉協議会の増設や従事者の確保を進めるなど、本事業の更なる充実を図るための財源措置などについて積極的に対応願いたい。

（注） 下線は当省が付した。

表1-(2)-⑨ 平成21年度2次補正予算「ICTふるさと元気事業」（情報通信技術地域人材育成・活用事業交付金）実施要領（平成21年6月29日付け総情地第80号「地域情報通信技術利活用推進交付金交付要綱」）（抜粋）

1 （略）

2. ICT人材育成・活用事業の概要

(1) 交付先

都道府県、特別区、市町村（広域連合、一部事務組合を含む。）及びこれらを含む連携主体並びに特定非営利活動法人（NPO法人）及び第三セクター（以下「民間団体等」という。）。ただし、NPO法人においては、特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）第10条に基づく認証を受け、かつ、地方公共団体から本事業実施の推薦を受けることを要件とする。また、連携主体においては、地方公共団体が連携主体となっていることを要件とする。

(2) 事業内容

「ICTふるさと元気事業」（映像活用型公共サービス事業を除く）（以下「本事業」という。）は、民間団体等が、医療、介護、福祉、防災、防犯など公共分野において、地域に密着したNPO等をICT人材として育成・活用しながら、ICTを導入・利活用することにより、地域雇用の創出・拡大とともに、地域の公共サービスの充実を図る取り組み（人材育成・招へい、システム設計・構築、機器・設備整備）を総合的に支援するものである。

表1-(2)-⑩ 平成22年度地域商業活性化事業費補助金（買物弱者対策支援事業）（平成22年度補正予算事業）募集要領（平成22年11月22日（平成22年12月1日更新）経済産業省商務情報政策局商務流通グループ等）（抜粋）

1. 事業目的

高齢化や人口の減少が進展するなかで地域経済は衰退しており、小売店の閉店が目立ってきています。このため、日常生活において身近な買物に不便を感じている高齢者等が増加してきています。

本制度は、こうした買物に困る高齢者等の購買意欲を高め、消費を誘引するために取り込まれる新たな買物機能を提供する事業に対してその費用の一部を支援することにより、地域商業の活性化を図ることを目的としております。

2 (略)

3. 補助対象事業

今回の事業では、買物弱者の生活利便性を向上させる事業を幅広く事業対象として募集いたします。一例といたしましては、以下のようなものを想定しています（以下の事業に補助対象を限定するものではありません）。

事業例1：商店の無くなった周辺集落で行うミニスーパー事業

事業例2：スーパーと商店街が共同で取り組む共同宅配事業

事業例3：NPO等が御用聞きを行い、スーパーの商品を配達する事業

事業例4：農業者等が小売事業者と協力して取り組む移動販売車事業

事業例5：スーパーが自治体と協力して運行する買い物支援バス事業

※ 本事業においては、基本的に高齢者等が徒歩で外出し、買物行為を行うことに困難を感じる人が多い地域（以下、「買物困難地域」という。）で主に行われる事業を想定しています。

表1-(2)-⑪ 平成21年度『新たな公』によるコミュニティ創生支援モデル事業募集要領
(平成21年3月27日国土交通省国土計画局) (抜粋)

1. 趣旨

人口減少、高齢化といった社会情勢の変化が進展し、公共交通や福祉などの社会サービスの継続が困難となり、あるいは従来以上にきめ細かな対応が必要となるなど、地域づくりを進める上で様々な問題が生じています。一方で、個人、NPO、企業等の多様な民間主体の活動が多様化・高度化し、私的な利益にとどまらない公共的価値を創出するような状況が生まれています。そこでこのような民間主体が相互に、あるいは民間主体と行政とが有機的に連携して協働し、従来の「公」の領域に加え、公共的価値を含む「私」の領域や「公と私との中間的な領域」にその活動を広げ、地域住民の生活を支え地域活力を維持する機能を果たしていくとき、これらの主体を「新たな公」と位置づけます。「『新たな公』による地域（コミュニティ）づくり」とは、「新たな公」が地域住民の生活を支え地域活力を維持する機能を果たしていくもので、例えば、居住環境整備、環境保全、国土基盤のマネジメント、防犯・防災対策、子育て支援、高齢者福祉、地域交通の確保など地域における広汎な課題に適しています。

本モデル事業では、こういった「新たな公」による地域（コミュニティ）づくりの活動をモデル的に実施するため、「新たな公」の担い手となる団体から地域づくりの具体的な活動についての先進的、モデル的でありかつ一過性でない活動に関する提案を広く募集し、応募された提案の中から相当数を選定して、調査費（国費）を活用して活動を展開していただきます。これらの活動を通して「新たな公」による地域づくりの新しい道筋をつけるとともに、その成果をとりまとめ広く公表することにより、そうした取組を全国に広め展開していくことを目的とします。

2. 募集提案に関する方針

(1) (略)

(2) 21年度重点事項

過疎集落等においてますます深刻化している人口減少や高齢化等の厳しい状況を踏まえ、21年度は、基礎的条件の厳しい過疎集落等において、住民がその地域に住み続けるために不可欠なコミュニティの維持・創生に関する活動について特に重点的に支援します。

そのため、21年度に重点的に募集する案件は、次に掲げる「重点分野」1, 2, 3に該当する活動に関する提案であることとします。過疎集落等においては地域づくり活動やそのコーディネートを担う人材が不足している実態を踏まえ、重点分野に該当する活動を行う人材の育成、マッチング、専門知識によるアドバイス等により地域づくり活動を中間的に支援する活動についても重点的に募集します。

<重点分野>

1. 過疎集落等における社会サービスの維持・強化に関する活動（高齢者見守り、雪かき、共有物の管理、移動サービス、生活必需品の販売）。または、集落の統合等のための活動（集落の文化・記憶等の伝承、構成員の合意形成）。
2. 集落外部との連携等の工夫による水源地、森林等の適切な管理に関する活動。
3. 地域の自然・伝統文化資源を活用し、過疎集落等における活動（観光的な活動を除く）に重点をおいた、リピーター型の地域間交流や二地域居住等を行う活動。

表1-(2)-⑫ 安心生活創造事業実施要領(平成17年3月31日付け社援発第0331021号「セーフティネット支援対策等事業の実施について」別添13)(抜粋)

1 趣旨

本事業は、我が国の地域福祉を推進するため、地域バランスや地域の特性を考慮し選定された市区町村（地域福祉推進市町村）と国との共同により、地域福祉推進プログラムを実施し、地域福祉推進ネットワークの形成及び支援を行い、その効果の検証や、国及び市区町村間での意見交換、全国への先駆的取組の情報発信を行うものである。

(注) 下線は当省が付した。

表 1-(2)-㊸ 24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業実施要綱（平成 23 年 3 月 30 日付け老発 0330 第 3 号「24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス等推進事業の実施について」）（抜粋）（再掲）

1～3 （略）

4 事業の内容

本事業は市町村が行う次の事業とする。なお、事業の周知、広報、運営及び管理を含むものとする。

(1) 定期巡回訪問サービス事業

利用者に対し、予め作成された計画に基づき、日常生活上の世話を必要に応じて 1 日数回程度提供する事業。原則として、そのサービス内容を行うのに要する標準的な時間が 1 回当たり概ね 20 分未満のものとする。

(2) 随時の対応サービス事業

利用者に対し、24 時間 365 日対応可能な窓口を設置し、当該窓口利用者からの電話回線その他の通信装置等による連絡又は通報等に対応する職員（以下「オペレーター」という。）を配置し、利用者からの通報内容に応じて随時の対応（通話による相談援助、転倒時等における定期巡回訪問サービス事業以外の訪問サービスの提供、医療機関等への通報等）を行う事業

(3) 事業内容の検証等に関する事業

市町村の職員、地域住民の代表者、地域包括支援センターの職員又は有識者等による検討委員会を設置し、事業の企画並びに利用者の要介護度等及び介護保険サービスに関するニーズの変化並びに本事業に要した経費及び人員体制等について検証を行う事業

(注) 1 下線は当省が付した。

2 本実施要綱は「24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス等推進事業の実施について」（平成 23 年 3 月 30 日付け老発 0330 第 3 号各都道府県知事、指定都市市長及び中核市市長宛て厚生労働省老健局長通知）により発出されたものであるが、厚生労働省では、その後、「24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス等推進事業の追加協議について」（平成 23 年 6 月 16 日付け老振発 0616 第 1 号各都道府県、指定都市及び中核市介護保険・高齢者保健福祉主管部（局）長宛て厚生労働省老健局振興課長通知）により、本事業の追加協議を実施しており、その際、当該事業を東日本大震災の被災市町村で実施する場合や地域の基盤づくりのために行う場合の特例を設け、追加協議によって本事業を実施する場合、上記実施要綱の「(3) 事業内容の検証等に関する事業」については適用しないことができるとされている。

表1-(2)-⑭ 地域包括支援センター等機能強化事業実施要綱（平成23年3月30日付け
老発0330第3号「24時間対応の定期巡回・随時対応サービス等推進事業の実
施について」）（抜粋）

1～3 （略）

4 事業実施上の留意点

本事業は、実施主体である市区町村が、地域の実情に応じて事業を実施するものであることから、「3 事業内容」に掲げる各事業について、各実施主体の創意工夫により効果的・効率的に実施していくものとする。

なお、今後の全国的な地域包括ケア推進の検討に資するため、事業の実施主体である市区町村が責任をもって事業の効果等の検証を行い、3（1）bにより実施するセンター連絡会議や、国において実施する会議等で報告を行うこととする。

（注） 下線は当省が付した。

表1-(2)-⑮ 平成21年度2次補正予算「ICTふるさと元気事業」（情報通信技術地域
人材育成・活用事業交付金）実施要領（地域情報通信技術利活用推進交付金
交付要綱（平成21年6月29日付け総情地第80号））（抜粋）

1～6 （略）

7. 報告

（1）実績報告

交付先は、交付金事業が完了したときは、すみやかに別に定める様式に基づき、実績報告書を総務省に提出しなければならない。

なお、交付金の交付後、実績報告に先立ち、事業の進捗状況等の確認を行うことがある。

（2）事後報告

交付先においては、本事業の目的を達成するため、実績報告を行った後も、事業の継続的な運営に取り組み、適宜、総務省の求めに応じて、本事業に関する定量的効果データや課題等について、別途定める様式により総務省に報告を行うものとする。

（注） 下線は当省が付した。

表1-(2)-⑯ 地域商業活性化補助事業実施要領(平成22年11月22日(平成22年12月1日更新) 経済産業省商務情報政策局商務流通グループ等) (抜粋)

1～8 (略)

9. 補助事業者の義務

本補助金を受け事業を実施するに当たっては、以下に記載した事項のほか、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律及び補助金交付要綱の規定を遵守していただくこととなりますのでご注意ください。

- (1) 補助事業者は、交付決定を受けた後、補助事業の経費の配分又は内容を変更しようとする場合、若しくは補助事業を中止又は廃止しようとする場合は、事前に承認を受けなければなりません。
- (2) 補助事業者は、経済産業局長の求めがあった場合には、補助事業の遂行及び収支状況について報告しなければなりません。
- (3) 補助事業者は、補助事業を完了した場合又は会計年度終了後、実績報告書を提出しなければなりません。
- (4) 補助事業者は、交付年度終了後の5年間、各年度における補助事業成果の状況を報告しなければなりません。
- (5) 補助事業者は、補助事業により取得した財産又は効用の増加した財産については、補助事業の終了後も善良なる管理者の注意をもって管理し、補助金交付の目的に従って効果的運用を図らなければなりません。なお、補助事業により取得した財産又は効用の増加した財産については、目的外使用は原則として認められません。
- (6) 補助事業者は、経済産業大臣が別に定める期間内に当該財産を処分する必要があるときは、事前にその承認を受けなければなりません。(補助対象物件を販売又は処分若しくは目的外使用する場合は、財産処分の承認を要します。)
また、当該財産を処分したことによって得た収入の一部は国に納付しなければなりません。
- (7) 補助事業者は、補助事業に係る経理について、その収支の事実を明確にした証拠書類を整理し、交付年度終了後5年間保存しなければなりません。
- (8) 補助事業の実施又は取得財産の運営、貸与により相当の収益が生じたときは交付した補助金の全部又は一部に相当する金額を国に納付していただかなければならないことがあります。

表1-(2)-⑰ 平成21年度『新たな公』によるコミュニティ創生支援モデル事業 募集要領（平成21年3月27日国土交通省国土計画局）（抜粋）

1・2（略）

3 選定に関する方針

本事業に応募された提案の選定にあたっては、以下の方針に従い行うものとします。

(1)（略）

(2) 選定プロセス

応募から提案の採択、事業の実施までのプロセスは以下の通りです。

①～④（略）

⑤評価

本モデル事業では、選定された取組の成果を把握するため、審査委員会委員または国土交通省職員が活動に参加する等により活動の状況を確認させて頂くとともに取組の評価を実施します。評価には当初計画に対する達成度、課題の克服状況等の結果・効果などを含みます。（平成21年度内）

（注）下線は当省が付した。

表 1-(2)-⑱ 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 日付け社援発 0223 第 3 号厚生労働省社会・援護局長通知）（抜粋）

従来より、「要保護者の把握のための関係部局・機関等との連絡・連携体制の強化について」（平成 13 年 3 月 30 日社援保発第 27 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）にて通知しているとおり、生活に困窮された方に関する情報が、地方自治体の福祉担当部局の窓口につながるよう、関係部局、機関等との連絡・連携体制について強化を図り、生活に困窮された方の把握や必要な支援に努めるようお願いしてきたところである。

今般、生活に困窮された方が公共料金等を滞納し電気・ガス等の供給が止められた状態で発見されるという大変痛ましい事案が発している。また、一部の地方自治体においては、関係部局・機関（民生委員を含む）等との連絡・連携体制が十分に図られていない実態も見受けられる。

このような実態を踏まえ、生活に困窮された方に関する情報を地方自治体の福祉担当部局が適切に収集する観点から、改めて管内における電気・ガス等の事業者等との連絡・連携体制の実態を把握した上で、「福祉部局との連携等に係る協力について」（平成 14 年 4 月 23 日資源エネルギー庁関係課長通知）に留意し事業者等と連携を強化されたい。

なお、その際は事業者や民生委員等から得られる生活に困窮された方の情報が着実に必要な支援につながるよう、地方自治体の福祉担当部局にこうした情報を一元的に受け止める体制を構築されたい。

（注） 下線は当省が付した。

表 1-(2)-⑲ 全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）資料（平成 23 年 1 月 20 日厚生労働省社会・援護局）（抜粋）

第 3 地域福祉の推進等について

（地域福祉課、総務課、災害救助・救援対策室）

1 地域福祉の推進について（地域福祉課）

（1）～（3）（略）

（4）民生委員について

ア （略）

イ 民生委員に対する個人情報の提供について

少子高齢化の進展や家族機能の変化等の影響もあり、高齢者などへの虐待や孤立死の問題等、地域においては、多様な生活課題が顕在化し、地域において住民の立場に立って相談援助活動を行う民生委員に期待される役割は、ますます大きくなっているところである。

しかしながら、市区町村においては、個人情報保護に過度に敏感な考え方などにより、要援護者の情報が民生委員に適切に提供されていないとの声がある。

厚生労働省では、昨年 9 月に市区町村の個人情報の提供状況に関する抽出調査

を実施したところであるが、調査対象市区町村の約半数が「高齢者（65歳以上）単身世帯」であるとの情報を提供してないことが明らかになった。

もとより、民生委員の立場は、地方公務員法第3条3項に基づく特別職の地方公務員であり、民生委員法第15条において守秘義務が規定されており、また、民生委員に対する個人情報の取り扱いについては、平成19年8月10日付厚生労働省関係課長連名通知「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」において、日頃から民生委員児童委員などの関係機関との間で必要な情報の共有を図り、また、日頃から積極的な安否確認や相談、支援を行っていくことが必要である旨の通知がされているところである。

今後、厚生労働省では、個人情報の提供に慎重な自治体の問題意識を受けて、積極的に個人情報を提供している市区町村の好事例を収集し、提供する予定である。各都道府県におかれては、管内市区町村に対し、民生委員活動に必要な個人情報の提供を行うよう助言を行っていただくとともに、民生委員の保有する個人情報が第三者に漏えいすることがないように、個人情報の適切な管理方法などに関して研修を強化するなど、ご協力をお願いしたい。

(注) 下線は当省が付した。

表1-(2)-② 地域包括支援センター等において地域の見守り活動等を構築していく際の支援を必要とする者に対する個人情報の取扱いについて（平成22年9月3日付け厚生労働省老健局振興課長事務連絡）（抜粋）

今後ますます進展する高齢社会において、一人暮らしあるいは高齢夫婦のみの世帯、または認知症の増加が見込まれる中で、これらの方々の地域生活を支援していくためには、介護保険サービスのみならず、地域住民による見守り等の様々な生活支援サービスが提供される体制を身近な地域で構築していく必要があります。

これまで各市町村において、地域包括支援センター等を活用して、地域住民による見守り活動等の支援ネットワークの構築等を推進しているところですが、支援を要する方に関する個人情報について、関係者間で情報共有することが困難であり、事業の推進に支障があるという指摘があります。

個人情報の取扱いについては、「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（平成19年8月10日、別紙参照）において、災害時等の要援護者情報の収集・共有方式について、

- ①自ら希望した者について情報を収集する「手上げ方式」
- ②要援護者への働きかけにより情報を収集する「同意方式」
- ③市町村が、個人情報保護条例中の個人情報の目的外利用・提供に関する規定に基づいて関係機関で情報共有する「関係機関共有方式」を例示しているところです。

また、「災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書」（平成21年3月、内閣府（防災担当））においては、個人情報の活用に関する具体的な市町村の取り組み事例も紹介されています。（参考：内閣府ホームページ（災害時要援護者対策）

<http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/youengosya/index.html>

つきましては、こうした要援護者の情報の収集・共有方式も参考にしつつ、市町村の実情に合わせ、適切な個人情報保護策を講じた上で、地域包括支援センター等の関係者において市町村が保有する情報を共有できるようにするとともに、地域の見守り活動を推進して頂きますようご協力願います。

併せて、各都道府県におかれては管内市町村へ遺漏無きよう周知願います。

（別紙）

○要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（抄）

（平成19年8月10日、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課長、厚生労働省社会・援護局総務課長、厚生労働省社会・援護局地域福祉課長、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長、厚生労働省老健局総務課長通知）

1 （略）

2 要援護者情報の共有について

災害時に要援護者の避難支援等を行うためには、日頃から、防災関係部局と連携して、要援護者情報を自主防災組織や民生委員児童委員等の関係機関と共有しておくことが重要であるが、その際、個人情報保護への配慮から以下の点に留意しつつ、関係機関との要援護者情報の共有を図られたい。（中略）

(1) 要援護者情報の共有方式について

① 手上げ方式及び同意方式について

要援護者本人の同意を得た上で、個人情報¹を他の関係機関と共有することは、個人情報保護法制上の問題は生じないことから、以下の方法により、要援護者に係る情報を収集し、関係機関との共有化を図ることが考えられる。

- ・要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式(手上げ方式)
- ・防災関係部局、福祉関係部局等が、要援護者に直接働きかけ、必要な情報を収集する方式(同意方式)

なお、手上げ方式については、要援護者本人の自発的な意志にゆだねているため、十分に情報収集できないとの指摘があり、また、同意方式についても、対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難であるとの指摘がなされていることに留意が必要である。

② 関係機関共有方式

一方、要援護者 本人から同意を得ない場合であっても、地方公共団体の個人情報保護条例において、保有個人情報の目的外利用・第三者提供を可能とする規定を整備することにより、個人情報を他の関係機関との間で共有することが考えられる(関係機関共有方式)。

個人情報保護条例における目的外利用・第三者提供が可能とされる規定例として、以下の例があげられるが、これらの規定に基づく要援護者の情報の共有は可能とされており、こうした規定に基づく関係機関との要援護者の情報の共有について、積極的な取組みを行うこと。

- ・「本人以外の者に保有個人情報を提供することが明らかに本人の利益になると認められるとき」
- ・「保有個人情報を提供することについて個人情報保護審議会の意見を聴いて特別の理由があると認められるとき」

(注) 下線は当省が付した。

表1-(2)-㉑ 要保護者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22年10月1日付け社援保発1001第1号厚生労働省社会・援護局保護課長名通知)(抜粋)

従来より、「要保護者の把握のための関係部局・機関等との連絡・連携体制の強化について」(平成13年3月30日社援保発第27号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知)にて通知しているとおり、生活困窮者に関する情報が、福祉事務所の窓口につながるよう、生活保護制度について周知を図るとともに、関係部局、機関等との連絡・連携体制について強化を図り、要保護者の把握、適正な保護の実施に努められるようお願いしてきたところです。

今夏、記録的な猛暑に見舞われた中、生活困窮者が公共料金等を滞納し電気・ガス等の供給が止められ、死亡に至るという大変痛ましい事案が発生しました。また、一部の自治体においては、関係部局・機関等との連絡・連携体制が十分に図れていない実態も見受けられます。

このような実態を踏まえ、生活困窮者に関する情報を福祉事務所が適切に収集する観点から、改めて管内における電気・ガス等の事業者等との連絡・連携体制の実態を把握した上で、「福祉事務所との連携等に係る協議について」(平成14年4月23日資源エネルギー庁関係課長通知)に基づき、例えば、電気等の供給停止に際して、生活困窮者からの求めに応じ福祉事務所の連絡先を紹介する等の取組を事業者等と連携して実施するとともに、事業者等が生活困窮者と把握できた場合に供給停止に関し柔軟な対応がとれるよう、事業者等と認識を共有する等、必要な措置を講じていただくようお願いいたします。

(注) 下線は当省が付した。

表1-(2)-㉒ 要保護者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23年7月8日付け社援保発0708第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)(抜粋)

1. 要保護者に関する情報を福祉事務所が適切に収集する観点から、管内における電気・ガス等の事業者等との連絡・連携体制の実態を改めて把握すること。また、「福祉事務所との連携等に係る協議について」(平成14年4月23日資源エネルギー庁関係課長通知)に基づき、例えば、電気等の供給停止に際して、生活困窮者からの求めに応じ福祉事務所の連絡先を紹介する等の取組を事業者等と連携して実施するとともに、事業者等が生活困窮者を把握した場合に柔軟な対応がとれるよう、あらかじめ事業者等と認識を共有するなど、必要な体制を整備すること。

2. 「要保護者の把握のための関係部局・機関等との連携・連絡状況について(調査依頼)」(「平成23年1月7日付厚生労働省社会・援護局保護課保護係長事務連絡)によって調査した結果が別添2のとおりであり、福祉事務所と関係機関との情報交換等連携が必ずしも十分とは言えないことから、同調査結果を踏まえ、関係機関との連携を十分に図ること。

表 1-(2)-㉓ 社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）（抜粋）

（市町村地域福祉計画）

第 107 条 市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営業者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

- 一 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 二 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 三 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

（都道府県地域福祉支援計画）

第 108 条 都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「都道府県地域福祉支援計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

- 一 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本の方針に関する事項
- 二 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
- 三 福祉サービスの適切な利用の推進及び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

表1-(2)-㉔ 市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定及び見直し等について（平成22年8月13日付け社援地発0813第1号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通達）（抜粋）

（略）

市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画は、住民参加の地域福祉体制を構築し、高齢者等の孤立の防止にも対応可能な、地域住民が安心できる生活を継続するための地域づくりに資するものと考えている。

貴職におかれては、この趣旨を踏まえ、次のとおり、改めて市町村地域福祉計画の策定及び実施について管内市町村への支援・働きかけの強化をお願いするとともに、都道府県地域福祉支援計画の策定及び実施を適切に行っていただくようお願いする。

なお、この通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言に当たるものである。

1. 市町村地域福祉計画の策定等について

（1）市町村地域福祉計画を未策定の市町村について

市町村地域福祉計画については、平成22年3月31日現在で、約51%の市町村が策定を終えていない状況にあることから、改めて市町村地域福祉計画の策定を終えていない市町村に対する支援・働きかけの強化をお願いする。

（2）市町村地域福祉計画を策定済みの市町村について

既に市町村地域福祉計画を策定済みの市町村については、当該計画の内容について、高齢者等の孤立の防止や所在不明問題を踏まえた対応に当たり有効な計画内容となっているか等について点検し、必要に応じて計画の見直しを行う等の対策を講じるよう支援・働きかけをお願いする。

（注） 下線は当省が付した。

表1-(2)-㉔ 要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（平成19年8月10日付け雇児総発第0810003号・雇児育発第0810001号・社援総発第0810001号・社援地発第0810001号・障企発第0810002号・老総発第0810001号関係課長通知）（抜粋）

6. 市町村地域福祉計画における要援護者支援方策の明記について

市町村地域福祉計画は、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第107条及び「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について」（平成14年4月1日社援発第0401004号社会・援護局長通知）（以下「策定指針」という。）により実施されているところであるが、今後、当該計画において、地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等についても盛り込むこと。なお、盛り込むべき具体的事項については、成案を得次第追って通知する。

地域福祉計画へ盛り込むべき内容（例）

- ① 要援護者の把握について
- ② 把握した要援護者情報の共有方法
- ③ 要援護者支援に関する事項（具体的な安否確認方法、連絡体制等）

（注） 下線は当省が付した。

表1-(2)-㉔ 市町村地域福祉計画の策定について（平成19年8月10日付け社援発第0810001号厚生労働省社会・援護局長通知）（抜粋）

市町村地域福祉計画の策定については、社会福祉法（昭和26年法律第45号）及び「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について」（平成14年4月1日社援発第0401004号本職通知）により実施されているところである。

先般、通知した「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」（平成19年8月10日雇児総発第0810003号、雇児育発第0810001号、社援総発第0810001号、社援地発第0810001号、障企発第0810002号、老総発第0810001号課長連名通知）（以下「要援護者支援に係る実施通知」という。）において、地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等を市町村地域福祉計画に盛り込むこととしたところであるが、今般、その盛り込むべき具体的な事項を別添「要援護者の支援方策について市町村地域福祉計画に盛り込む事項」（以下「要援護者支援方策」という。）のとおり定めたので通知する。

日頃から要援護者の情報を適切に把握し、民生委員児童委員等の関係機関等との間で共有を図ることが、要援護者が安心して地域での生活を送ることができることにつながるものであることから、全ての市町村においては、この要援護者支援方策を踏まえた市町村地域福祉計画の策定が求められている。

なお、こうした取り組みが災害時などの緊急事態の際の迅速かつ的確な要援護者支援にも資するものである。

貴職におかれては、この趣旨を踏まえ、市町村地域福祉計画の見直しについて、管内市町村への周知及び支援方ご配慮願うとともに、市町村地域福祉計画が未策定な市町村に対しては、早急に計画策定が行われるよう支援願いたい。

なお、この通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言に当たるものである。

（別添）

要援護者の支援方策について市町村地域福祉計画に盛り込む事項

1. 要援護者の把握に関する事項

要援護者の把握方法

市町村の福祉関係部局において、適切かつ漏れのない要援護者情報を日頃から把握しておくための方法や、把握した情報の集約と適切な管理の方法について具体的に明記する。

（要援護者情報の把握方法の例）

- ・ 要介護者の情報に関しては、要介護認定情報等により把握する。
- ・ 障害者の情報に関しては、障害程度区分情報等により把握する。
- ・ 妊産婦及び乳幼児の情報に関しては、母子健康手帳の発行状況や住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する。
- ・ ひとり暮らし高齢者世帯などの高齢者の情報に関しては、住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する。

- ・ 行政のみでは把握することが困難な情報（例えば、日中のひとり暮らし高齢者、病弱者を抱えている高齢者世帯等の情報等）については、民生委員児童委員等に協力を依頼することにより把握する。
- ・ その他、各地域において独自に設置されている福祉委員や町内会等近隣住民による日常的な見守り活動等を通して把握されている高齢者夫婦世帯、ひとり暮らし高齢者、障害者、子育て家庭など安否確認等が必要な者のリストやマップが整備されている例もあることから、これら近隣住民等活動者等と連携して把握する。

2. 要援護者情報の共有に関する事項

(1) 関係機関間の情報共有方法

1の方法により把握された要援護者情報の共有については、「要援護者支援に係る実施通知」において、要援護者情報を民生委員児童委員等の関係機関と共有する方式として、以下が示されているので、これらを参考に、その共有方式を明記するとともに、当該方式に基づく具体的な関係機関間の情報共有方法について明記する。

- (1) 要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式（手上げ方式）
- (2) 福祉関係部局等が、要援護者に直接働きかけ、必要な情報を収集する方式（同意方式）
- (3) 要援護者本人から同意を得ない場合であっても、地方公共団体の個人情報保護条例において、保有個人情報の目的外利用・第三者提供を可能とする規定を整備することにより、個人情報を他の関係機関との間で共有する方式（関係機関共有方式）。

(2) 情報の更新

定期的に要援護者名簿の見直しを行うなど要援護者情報更新のための具体的方法を明記する。

3. 要援護者の支援に関する事項

(1) 日常的な見守り活動や助け合い活動の推進方策

自治会・町内会の福祉委員や民生委員児童委員による訪問活動、社会福祉協議会等によるいきいきサロン活動や要援護者マップづくり等、要援護者に対する近隣住民等による日常的な見守り活動や助け合い関係づくりを推進する方策について、具体的に明記する。

(例)

- ・ 区域内を小中学校区等の地区に分け、地区担当の活動推進職員を配置する。
- ・ 近隣住民等の活動者が活動する拠点として活用できる場所（空家、空き保育園）等の確保や環境整備を支援する。
- ・ 地域包括支援センター等の専門機関と民生委員児童委員、近隣住民等活動者の連絡会議を開催し日常的な協力関係をつくる。
- ・ 住民や関係機関が先進地の取り組みから学ぶ研修会を開催する。

(2) 緊急対応に備えた役割分担と連絡体制づくり

要援護者の安否確認情報を集約する市町村の連絡担当者を明確にする等、民生委員児童委員、近隣住民等活動者や事業者等が要援護者の異変を発見した場合や、災害時など緊急対応が発生した場合の

安否確認情報が各市町村の担当部局に円滑に報告されるための役割分担と連絡体制について具体的に明記する。

併せて、病気その他により民生委員児童委員、近隣住民等活動者が一時的に活動できない場合や連絡が取れない場合に、代替者が安否確認を行う体制についても具体的に明記する。

(注) 下線は当省が付した。

表1-(2)-㉔ 高齢社会対策大綱（平成24年9月7日閣議決定）（抜粋）

第2 分野別の基本的施策

1 (略)

2 健康・介護・医療等分野に係る基本的施策

(1)～(4) (略)

(5) 住民等を中心とした地域の支え合いの仕組み作りの促進

イ 地域福祉計画の策定の支援

地域住民が主体となって、住民相互の支え合いの仕組み作りを促進できるよう、福祉サービスの適切な利用の推進や福祉事業の健全な発達、地域福祉活動への住民参加の促進、要援護者に係る情報の把握・共有・安否確認等の方法等を盛り込んだ地方公共団体による地域福祉計画の策定を推進していく。このため、先進的で優れた事例を収集して地方公共団体に情報提供を強化するとともに、当該計画を未策定の市町村に対しては、都道府県と連携しながら策定をより一層促していく。

(注) 下線は当省が付した。

勸告	説明図表番号
<p>(3) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の実施状況</p> <p>ア 適切な需要見込み等による効率的かつ効果的な事業の実施</p> <p>今回、調査対象とした48市区町村（以下「調査対象48市区町村」という。）における調査対象7補助事業の実施状況をみたところ、以下のとおり、事業の実施に当たり、適切な需要見込みが行われていないなどのため、事業実施中又は終了後の事業実績が低調な例や必要な事業効果の測定が行われていない状況等があった。</p> <p>(7) 問題点（事例）</p> <p>a 事業実績が低調な例</p> <p>(a) 安心生活創造事業</p> <p>調査対象48市区町村のうち、安心生活創造事業を実施している19市区町村における当該事業の実施状況等をみると、当該事業により、孤立傾向の高い高齢者等の存在や生活実態を把握することができたとして、その結果を地域福祉計画に反映させ、孤立する高齢者等の見守り体制を充実させるなどの効果を上げている例があった。</p> <p>しかし、その一方で、次のような事業実績が低調な例がみられた。</p> <p>① 当該事業の中で、訪問による見守りや買物支援等の基盤支援を実施しているところが19市区町村のうち9市区町村あるが、これらのサービスの3年間の利用者数が延べ3人又は8人と極端に少ないところが2市区町村あり、そのうち、1市区町村では、そもそも当該サービスのニーズがなかったとして、自主的に補助金の約8割を返還していた。</p> <p>② ①の2市区町村を除く7市区町村におけるサービス利用者数は、57人から928人まで相当な差があり、利用者1人当たり平均年間事業費（国庫補助ベース）を試算すると約1万円から約17万円まで17倍の開きがあった。これら7市区町村のうち、利用者1人当たり平均年間事業費の高い2市区町村では、ニーズ把握のために行ったアンケート調査の結果を十分活用せず、利用希望者の把握や利用勧奨が行われなかった結果、事業実績が低調となっていた。</p> <p>(b) 24時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業</p> <p>調査対象48市区町村のうち、24時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業を実施している13市区町村における当該事業の実施状況等をみると、当該事業の利用者は、最少4人から最大でも39人と、総じて利用が低調な状況となっていた。</p> <p>また、既存の訪問介護と比べて1回当たりに頼める時間が少ない等の理由から、委託先事業者の努力のみでは必要な利用者及び収益が確保できず、事業の継続は困難としているところが3市区町村（23.1%）あった。</p> <p>(c) 地域商業活性化補助事業</p> <p>調査対象48市区町村管内で地域商業活性化補助事業を実施している5事業</p>	<p>表1-(3)-ア-①</p> <p>表1-(3)-ア-②</p> <p>表1-(3)-ア-③</p> <p>表1-(3)-ア-④</p> <p>表1-(3)-ア-⑤</p> <p>表1-(3)-ア-⑥</p> <p>表1-(3)-ア-⑦</p> <p>表1-(3)-ア-⑧</p>

者における当該事業の実施状況等をみると、補助金を活用して宅配用車両などを整備し離島の住民を対象に実施した買物代行サービスについて、平成23年度売上高目標1,100万円に対し、23年度末の累計売上実績額が10万2,107円（目標達成率0.9%）にとどまっているなど、事業実績が低調となっている例が2事業者あった。

b 補助金で整備した設備が補助事業終了後利用されなくなっている例等

(a) ICTふるさと元気事業

調査対象48市区町村のうち、ICTふるさと元気事業を実施している6市区町村について、当該事業の実施状況等をみると、端末を活用した高齢者への見守り支援において、国庫補助期間内には通信料無料で949人に端末を貸し付けているが、補助事業が終了し、通信料が本人負担とされてからは、継続利用希望者が29人（当初貸し付けた人数の3.1%）に減少するなど、補助金で整備した設備が補助事業終了後利用されなくなっていた例等が3市区町村（50%）であった。

表1-(3)-ア-⑨

(b) 地域商業活性化補助事業

前述のとおり、補助期間中の事業実績が低調となっている例があることから、補助金で整備された設備（宅配用車両等）が補助事業終了後に有効利用されないおそれがある。

c 事業の目標設定・効果測定が実施されていない例

調査対象7補助事業のうち5事業（平成23年度まででモデル事業が終了している24時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業及び地域包括支援センター等機能強化事業を除く。）を実施する調査対象機関（延べ75機関）について、事業目標の設定状況をみると、32機関（42.7%）においては、目標（定量目標又は定性目標）が設定されていた。

表1-(3)-ア-⑩

しかし、厚生労働省の2事業（安心生活創造事業及び日常生活自立支援事業）を実施する計43機関（57.3%）では目標を設定しておらず、このため、これらの機関では、実施した事業について、効果の測定・評価ができない状況となっていた。

(イ) 問題の発生原因

a 事業実績が低調な例、補助金で整備した設備が補助事業終了後利用されなくなっている例等の要因

調査対象7補助事業において、事業実績が低調な例、補助金で整備した設備が事業終了後利用されなくなっている例がみられたが大きな要因は、いずれも、補助事業の実施に当たって、需要（ニーズ）の把握（社会的孤立のリスクの高い高齢者の把握、事業利用希望者の把握等）が不十分であることや補助金で整備した設備について、国庫補助終了後の利用の見込みが甘いことである。

なお、ICTふるさと元気事業については、これらの問題に関して、総務省（コンプライアンス室）及び会計検査院から同種の指摘を受けており、既に改善に向けた取組が行われている。

b 事業の目標設定・効果測定が実施されていない理由

事業目標を設定していない事業実施主体では、その理由について、目標の設定方法が分からない、補助事業の実施要綱・実施要領等で事業目標の設定が明示されておらず、国から求められていないなどとしており、これらの実施主体には、目標を定めていないため効果の測定を行っていないとしている例がみられ、国による目標の設定方法の提示等による効果測定の励行を図る必要性が認められる。

表1-(3)-ア-⑪

調査対象とした都道府県、市区町村、都道府県社会福祉協議会、市区町村社会福祉協議会、自治会等の合計126機関においては、独自事業として、高齢者の社会的孤立の防止などを目的とした、次のような取組が行っており、その中には、事業の実施に当たって見守り活動の対象者数の目標を設定して見守り体制を整備した結果、緊急連絡時に見守り体制が機能し、3年間で3人が救命されているなど、高齢者の社会的孤立の防止に効果を上げている例がみられた。

表1-(3)-ア-⑫

- ① 見守り・安否確認（58機関）
- ② 買物支援、軽微な家事援助、外出援助等の日常生活支援（20機関）
- ③ 配食サービス（29機関）
- ④ サロン等を設置する生きがい支援（40機関）
- ⑤ 緊急通報体制の整備（20機関）
- ⑥ 実態把握調査（9機関）

表1-(3)-ア-⑬

このことから、国において、同種の国庫補助事業を実施するに当たり、市区町村等の独自事業の実例を先行事例として目標設定の参考とすることが可能であると考えられる。また、調査した地方公共団体のうち複数の機関から、高齢者の社会的孤立の防止に関する全国の地方公共団体における独自の取組のうち、地域の見守り活動や、都市部でも可能で効果的な推奨事例等を紹介してほしいとの意見が聴かれた。

表1-(3)-ア-⑭

【所見】

したがって、厚生労働省及び経済産業省は、高齢者の社会的孤立の防止対策を効率的かつ効果的に実施するため、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 厚生労働省は、社会的孤立の防止対策に係る補助事業を効率的かつ効果的に実施するため、今後、事業を実施するに当たり、事業実施主体において、事業対象者のニーズ把握が的確に行われ、これに基づき事業が適切に行われるよう、補助事業の実施要領等にその旨を明記すること。

また、経済産業省は、国庫補助終了後も事業が継続的に実施され、補助金で

整備された設備が有効に利用されるよう、事業実施主体に必要な助言・指導を行うとともに、事業対象者のニーズ把握により、有効利用が図られないと判断された場合、事業の中止・中断について事業実施主体に必要な助言・指導を行うこと。

(安心生活創造事業(厚生労働省)、地域商業活性化補助事業(経済産業省))

- ② 厚生労働省は、補助事業の実施に当たり、事業実施主体において、適切な目標設定が行われ、それに基づいた適正な効果測定・評価が行われるよう、同種の独自事業を実施する市区町村等の実例を参考とするなどにより、事業実施主体に対し、適切な目標の設定方法を示すとともに、目標の設定及び目標に基づいた効果測定が行われるよう指導すること。

また、併せて、収集した市区町村等が行う独自事業の実例について、補助事業の実施の有無にかかわらず、他の市区町村等の参考となるよう、積極的な情報提供を行うこと。

(安心生活創造事業、日常生活自立支援事業(厚生労働省))

表 1-(3)-ア-① 安心生活創造事業により一定の効果が発現している例

区分	内容												
<p>当該事業の結果が地域福祉計画の策定に活用された例</p>	<p>当該地方公共団体は、平成21年度から当該事業を実施しており、ニーズ把握事業として、21年度にモデル3地区のうち、2地区において、高齢者を対象とした戸別訪問による対面聞き取り方式のアンケート調査を実施し、当該事業のニーズがあると思われる一人暮らし高齢者等を対象に、安否確認、毎月たよりの発行（同地方公共団体や社会福祉協議会の福祉サービスの紹介）、お困りごと相談等の支援を行っている。</p> <p>同地方公共団体では、対面聞き取り方式のアンケート調査を実施することで、より実態に即した高齢者等の生の声を聴くことができ、これまで十分に認識していなかった孤立傾向の高い高齢者等の存在や生活実態を把握することができたとしており、この結果を第2期地域福祉計画（計画期間：平成23～27年度）に反映させている。これにより、孤立する高齢者等の見守り体制を充実させるなど、高齢者の孤立防止対策が推進されることとなった。</p>												
<p>当該事業に加え、独自事業の利用実績も増加している例</p>	<p>当該地方公共団体は、平成21年度から当該事業を市町村社会福祉協議会に委託して実施している。</p> <p>市町村社会福祉協議会では、ニーズ把握事業として、毎年1回、75歳以上（平成22年度以降は、10月1日現在で75歳）の高齢単身者かつ要介護認定未申請者を対象としたアンケート調査（注1）を実施するとともに、体制づくり事業として、本事業の登録者に対する定期的な見守り、買い物支援、情報提供等のサービスを実施する安心協力員の派遣等を行っている。</p> <p>この結果、当該事業で実施する安心協力員派遣サービス（注2）の利用登録者数は、平成21年度末で6人、22年度末で36人、24年2月末現在で53人と増加傾向を示している。</p> <p>注1 アンケート調査の対象者数は、平成21年度が6,734人、22年度が1,015人、23年度が1,051人となっている。また、有効回答数は、平成21年度が3,562人（有効回答率52.9%）、22年度が530人（同52.2%）、23年度が552人（同52.5%）となっている。</p> <p>注2 当該地方公共団体管内に居住する者のうち、75歳以上の高齢者単身世帯で、介護保険の要介護認定の申請を行っておらず、日常生活に支障はないが、近くに身内や知り合いがなく、病気などの緊急時に不安を抱える者を対象に、一定の研修を修了した安心協力員を派遣するサービス。利用料は年間2,000円。 安心協力員は対象世帯を定期的に訪問し、地域の情報や単身者向けの事業の紹介などを行う。</p> <p>当該地方公共団体における安心協力員派遣サービスの利用登録者数 （単位：人、%）</p> <table border="1" data-bbox="451 1783 1332 1883"> <thead> <tr> <th>年度</th> <th>21年度</th> <th>22年度</th> <th>23年度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>利用登録者数</td> <td>6</td> <td>36</td> <td>53</td> </tr> <tr> <td>対前年度比</td> <td>—</td> <td>600.0</td> <td>147.2</td> </tr> </tbody> </table> <p>（注）1 当省の調査結果による。 2 利用登録者数は、平成21年度及び22年度が年度末現在の実績、23年度が24年2月末現在の実績</p>	年度	21年度	22年度	23年度	利用登録者数	6	36	53	対前年度比	—	600.0	147.2
年度	21年度	22年度	23年度										
利用登録者数	6	36	53										
対前年度比	—	600.0	147.2										

しかし、アンケート調査は、当該事業に関するニーズの把握だけでなく、同地方公共団体が実施する「ひとり暮らし高齢者の登録サービス」、「見守り・声かけ訪問活動」や「災害時要援護者安否確認事業」等のニーズ把握も兼ねており、各種サービスの内容や利用方法を説明するなどにより、独自事業の更なる普及も図っている。

これにより、高齢単身者の登録が約3年間で303人(5.7%)、見守り・声かけ活動の登録が1年間で1,753世帯(17.2%)、災害時要援護者安否確認の登録が1年間で217人(3.6%)それぞれ増加している。

安心生活創造事業実施前後における各種既存サービス登録者数等の比較

サービス等名	実施主体	活動内容	登録者数等		
			事業実施前(A)	事業実施後(B)	増加数(増加率)
ひとり暮らし高齢者の登録サービス	当該地方公共団体	地域の民生委員を通じて、独居高齢者の登録や相談への対応を行う。	5,303人 (平成20年10月1日現在)	5,606人 (平成24年1月1日現在)	303人 (5.7%)
見守り・声かけ訪問活動(注2)	校区福祉委員会(注3)	独居高齢者や障害者、子育て中の親子等支援を必要とする者に対する見守り、安否確認、声かけ訪問を行う。	10,176世帯 (平成21年度末)	11,929世帯 (平成22年度末)	1,753世帯 (17.2%)
災害時要援護者安否確認事業	当該地方公共団体	震度6弱以上の地震や大規模災害が起こった際に、自力で避難することが困難な者について、民生委員や校区福祉委員が安否確認を実施	6,071人 (平成22年11月30日現在)	6,288人 (平成23年11月30日現在)	217人 (3.6%)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 「見守り・声かけ訪問活動」は、都道府県が独自に実施する「小

	<p>地域ネットワーク活動」(地域の高齢者、障害(児)者等の自立した生活を行うに当たって支援を必要とする人々が安心して生活できるよう、地域住民による支え合い、助け合い活動をおおむね小学校区を単位とする地域で推進する活動)に掲げる事業メニューの一つ</p> <p>3 「校区福祉委員会」は、市町村社会福祉協議会の内部組織であり、おおむね小学校区単位で結成する住民によるボランティア組織</p>
<p>住民組織等による自発的な支援体制を構築し、事業の継続・普及が図られている例</p>	<p>当該地方公共団体では、平成21年度から当該事業を市町村社会福祉協議会に委託して実施している。</p> <p>市町村社会福祉協議会では、小学校区単位で組織しているコミュニティ(注)を当該事業の活動主体とし、地域福祉向上のための課題の掘り起こしや住民合意の形成、見守り活動及び日常生活支援等を実施している。</p> <p>また、市町村社会福祉協議会では、住民活動では対応できない要支援者に対して、従来から実施している「くらしサポーター」を派遣して、一時的な生活支援を実施している。</p> <p>これらの取組は、住民組織等による自発的な活動をベースに行われていることから、国庫補助終了後の事業の継続・普及が見込まれている。</p> <p>(注) 当該地方公共団体では、住民組織等について、市域を7地域に分割した「ブロック」(地域包括支援センター及び民生委員・児童委員協議会もこの単位で設置されている。)、小学校区(20校)を単位とした「コミュニティ」及びそれよりも狭い地区で組織する「自治会」という三階層構造をとっている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表1-(3)-ア-② 安心生活創造事業におけるサービス利用者実績
の比較 (単位：人)

区分		利用者数
実績が特に低調な市区町村	①	3
	②	8
その他の市区町村	③	57
	④	60
	⑤	78
	⑥	95
	⑦	105
	⑧	136
	⑨	928

- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 訪問による見守りや買物支援等の基盤支援を実施し、その利用実績が判明した9市区町村について比較した。
 3 利用者数は、平成21年度から23年度の総利用者数である。

表1-(3)-ア-③ 安心生活創造事業開始前の需要見込みが過大で、利用者実績が特に低調
となっている例

(1) 当該地方公共団体は、平成21年から、65歳以上のみの世帯が127世帯(192人)ある地域を対象として安心生活創造事業を実施している。

事業の内容は、i) 社会福祉協議会や、民生委員等による定期的な情報交換会及び民生委員の日常的な見守り活動を通じ、基盤支援が必要な者を把握し、これらの者に対して、見守り、買物支援等のサービスを実施すること、ii) 区長、区役員、民生委員、老人会、NPO等で構成される、地域でできる福祉活動を考える場として「福祉委員会」を設置することとなっている。

しかし、見守り、買物支援等のサービスは、平成21年度から23年度までの3年間で計10件の利用を目標としていたが、その実績は計3件の利用にとどまっており、また、福祉委員会は、23年度に2委員会の設置を目標としていたが、未設置となるなど、実績は低調となっている。

このため、当該地方公共団体は、平成22年度に国庫補助金交付受入額287万7,000円のうち、86.7%に当たる249万5,000円を返還している。

当該地方公共団体における安心生活創造事業の実績(平成21~23年度実施)

事業内容	目標件数(A)	実績(B)	目標達成(B/A)
・定期的な見守り ・買物支援	3年で計10件	3年で計3件	33.3%
福祉委員会の設置	2か所設置	未設置	0.0%

- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 福祉委員会の設置は平成23年度のみ事業目標。

当該地方公共団体は、当該事業の利用が低調な理由として、対象地区においては、当該事業の開始以前から、①当該地方公共団体の独自事業として民生委員等による見守り活動が行われていたこと、②買物は高齢者の家族等が行っており、また、民間事業者による移動販売等が行われていたことから、当該事業による見守りや買物支援を必要とする者が少なかったとしており、事業実施地域の選定、基盤支援を必要とする者の把握等、サービス開始前の計画段階における需要見込みに問題があったものと認められる。

(2) 当該地方公共団体では、平成 21 年度から、管内の 3 地区(人口 22,036 人、高齢者一人暮らし 1,053 人)を対象に、安心生活創造事業を実施している。

同地方公共団体では、これら 3 地区において、行政や地域のセーフティーネットから漏れている者等を対象とした見守り活動(「契約訪問」(有償、週 1 回訪問)又は「巡回訪問」(無償、月 1 回訪問))を行っており、その目標を、平成 21 年度から 23 年度までの 3 年間で契約訪問利用者が 17 人、巡回訪問利用者が 10 人と設定している。

しかしながら、平成 24 年 1 月末現在の実績をみると、契約訪問利用者が 5 人(目標達成率 29.4%)、巡回訪問利用者が 3 人(同 30.0%)となるなど、実績は低調となっている。

当該地方公共団体における安心生活創造事業の実績

(単位：人、%)

区分	目標 (A)	実績 (B)	目標達成率 (B/A)
契約訪問利用者	17	5	29.4
巡回訪問利用者	10	3	30.0

(注) 1 当省の調査結果による。

2 実績は平成 24 年 1 月末現在。

この理由について、当該地方公共団体は、①従来から市町村社会福祉協議会が同種の事業を実施しており、その対象者がおおむね 65 歳以上の高齢単身者と幅広いものであるのに対し、本事業による見守り活動の対象者は、引きこもりがちな者や公的サービスを拒否する者等、従来の見守り活動では対応が難しい者を対象としているが、その違いを地域に周知できなかったこと、②サービスの利用が見込まれる者には、戸別訪問により事業説明を行ったが、心を閉ざしている者が多かったこと、③見守りに対価が必要ということに理解が得られなかったことを挙げている。

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-ア-④ 安心生活創造事業における利用者 1 人当たり年間事業費(国庫補助ベース)の比較

(単位：人、円)

区分		利用者数(A)	国庫補助額(B)	利用者 1 人当たり年間事業費(B/A×1/3)
割高な市区町村	①	60	31,106,000	172,811
	②	57	28,843,000	168,673
その他の市区町村	③	78	30,000,000	128,205
	④	95	28,629,300	100,454
	⑤	105	26,278,000	83,422
	⑥	136	30,000,000	73,529
	⑦	928	27,800,000	9,986

- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 表 1-(3)-ア-② で比較した 9 市区町村のうち、①、②を除く 7 市区町村について比較
 3 利用者数及び国庫補助額は、平成 21 年度から 23 年度の合計

表 1-(3)-ア-⑤ ニーズ把握のために実施したアンケート調査の結果を十分活用していない又は結果を集計しておらず、サービスの利用勧奨に十分活用していない例

- (1) 当該地方公共団体では、ニーズ把握事業として、平成 21 年度に、管内全地区に居住する 70 歳以上の高齢者等 22,323 人を対象とした高齢者実態把握調査(回答者数 20,851 人、回答率 93.4%)を実施している。
- また、支援体制の構築事業として、市町村社会福祉協議会への委託により、生活・介護支援事業(見守り、安否確認、話し相手、生活相談、室内での軽易な手伝い等、日常生活の支援を要する者を対象としたサービス)を実施している。
- 高齢者実態把握調査は、調査対象者の見守り支援の要否、話し相手や相談相手の有無等について把握するとともに、見守り等の支援を必要とする者に対しては、本事業の利用を促すものである。
- 当該地方公共団体は、回答者のうち、当初からサービスが実施された 2 地区に居住し、かつ、「定期的な支援を希望する」と回答した 86 人について、調査で把握した個人情報や福祉ニーズなどの情報を市町村社会福祉協議会に提供している。
- その結果、本事業の利用実績は、管内 14 地区中 2 地区で実施した 22 年度の実利用者数が 24 人、管内全地区で実施した 23 年度(24 年 1 月末現在)の実利用者数が 33 人となっている。

当該地方公共団体における生活・介護支援事業の実績

(単位：人、回)

区分	年度	利用者数	延べ利用回数	実利用者数
巡回訪問	22	13	96	24
	23	13	77	33
契約訪問	22	14	205	24
	23	24	397	33

- (注) 1 当該地方公共団体の資料に基づき、本省が作成した。
 2 平成 22 年度は 14 地区中 2 地区、23 年度は管内全地区 (14 地区) で実施。
 3 同年度内に巡回訪問及び契約訪問の両方を利用した者がいるため、「実利用者数」欄を設けている。

しかしながら、当該地方公共団体では、上記以外の回答者 (20,765 人、回答者の 99.6%) については、集計・分析を行っていないことから、本省がこれらの者について特定の設問を指定し、同地方公共団体に集計を要請したところ、見守り支援の要否に関する設問については、「部分的又は定期的な見守り支援が必要」と回答した者が 3,421 人 (回答者の 16.4%)、「地域等からの声掛けが必要」と回答した者が 5,845 人 (同 28.0%)、「話し相手や相談相手がいない」と回答した者が 498 人 (同 2.4%) あり、これらの回答者の情報についても市町村社会福祉協議会に提供していれば、見守りや話し相手などを提供する本事業の利用者数はさらに増加していたものとも考えられる。

当該地方公共団体における高齢者実態把握調査の結果 (平成 21 年度実施)

(単位：人、%)

No.	設 問 内 容		該 当 者 数	
1	見守り支援の要否	生活上の不安や危険などがあり、部分的に周りの人の支援があれば安心する。	3,063 (14.7)	3,421 (16.4)
		生活上の不安や危険を感じる事が多く、周りの人など定期的な支援を希望している。	358 (1.7)	
		いくらかの不安はあるが、見守りまでは必要ない。	17,430 (83.6)	
2	健康上の不安があり、近所や地域の人から時々声掛けをしてほしい。		5,845 (28.0)	
3	孤独感や生活上の不安を感じ、話し相手や相談する人もいない。		498 (2.4)	

- (注) 1 本表の数値は、高齢者実態把握調査のうち 3 つの設問を指定し、本省が当該地方公共団体に要請した結果得られたもの。
 2 「該当者数」欄の () 内の数値は、当該調査の回答者 (各設問ともに 20,851 人) に占める割合。

(2) 当該地方公共団体は、平成 21 年度から、管内の 2 中学校区を対象として、本事業を市町村社会福祉協議会に委託して実施している。

同地方公共団体は、対象地区に居住する 65 歳以上の高齢者及び障害者 5,347 人を対象として、当該事業の見守り支援を必要とする者を把握するため、郵送によるアンケート調査を行い、①性別・年齢、②世帯状況、③要介護認定又は障害者手帳交付状況、④緊急時の援助者、⑤近所や友人との関わりの程度、⑥生活で不安に感じていることや困りごと、⑦安心生活創造事業による訪問希望の有無等について調査を行っている。

当該地方公共団体における高齢者等アンケート調査の概要

区分	内容
目的	高齢単身者等の支援を必要とする人の把握及び生活の困りごと並びに見守り支援の要望等を明らかにする。
調査期間	平成 22 年 1 月 27 日～2 月 8 日
調査方法	65 歳以上の高齢者及び障がい者がいる世帯 3,315 世帯に郵送し、郵送で回収
調査対象	2 中学校区在住の 65 歳以上の高齢者（昭和 19 年以前に生まれた人）及び障がい者 5,347 人
回答者数	1,680 人 (31.4%)
うち、訪問希望者数	613 人
未回答者数	3,667 人 (68.6%)

(注) 1 当省の調査結果による。2 アンケート回収者のうち、見守り支援を将来必要とする人、家族等に見守られている環境にいる人、地域交流に参加している人等を除いて、訪問希望者数を確定している。

2 下線は当省が付した。

しかし、アンケート調査回答者 1,680 人（アンケート対象者の 31.4%）のうち、家族と同居している高齢者や健康な高齢者を除いた 613 人について、訪問希望の意向確認を行った上で、訪問対象者 32 人（平成 22 年度）を選定し、訪問活動及び電話相談を行っているが、アンケート対象者の 68.6%に当たる未回収者 3,667 人については、訪問希望の意向確認や基盤支援を必要とするか否かについての訪問調査等を実施しておらず、基盤支援を必要とするか否かのニーズを把握していない。

これについて、同地方公共団体は、「基盤支援を必要とする人及びそのニーズを十分に把握できなかったのは課題と認識しており、平成 24 年度以降は、管内の全高齢者を対象として訪問調査を行う予定(注)」としている。

注 平成 24 年度は 85 歳以上の高齢者、25 年度は 81 歳～85 歳、26 年度は 77 歳～81 歳の高齢者を対象に訪問調査を行い、以上の対象者に 3 年サイクルで調査を実施するほか、75 歳到達者については、毎年度調査を実施するとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表1-(3)-ア-⑥ 調査対象13市区町村における24時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業利用者実績 (単位：人)

市区町村	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬
利用者数	39	39	35	20	18	12	10	10	9	7	6	4	未集計

(注) 1 当省の調査結果による。
2 利用者数は、平成23年度の状況。

表1-(3)-ア-⑦ 事業の実施に必要な利用者及び収益が確保できず、事業の継続が困難となっている例(24時間対応の定期巡回・随時対応サービス)

(1) 当該地方公共団体では、平成23年8月から24年2月までにかけて、重度の居宅要介護者を対象として、本事業を1事業者に委託して実施している。

同地方公共団体では、本事業の目標利用者数について、委託先事業者における居宅介護サービス利用者数(40人程度)を基に、経営的に成り立つ程度の30人と設定している。

しかし、本事業の実際の延べ利用者数は7人(目標達成率23.3%)となっており、目標を大きく下回っている。

当該地方公共団体における月別利用者数の推移

(単位：人)

区分	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月
利用者数	4	5	5	5	5	5	5
新規	4	1	1	0	1	0	0
中止	-	0	1	0	1	0	0

(注) 1 当省の調査結果による。
2 10月及び12月の中止は、介護施設への入所による。

当該地方公共団体における利用者目標の達成状況(平成23年8月～24年2月)

(単位：人、%)

目標利用者数(A)	利用者数(B)	達成率(B/A)
30	7	23.3

(注) 1 当省の調査結果による。
2 利用者数は24年2月末現在の実利用者数。

同地方公共団体では、実績が低調な理由について、i)利用者の中には、何度も訪問されることに抵抗を感じる者がいること、ii)要介護者や家族に当該サービスの内容が浸透しておらず、従来の訪問介護をイメージしている利用者にとっては、20分の訪問では頼めることが少ないと受け取られているとみられるなどとしており、このままでは経営的に成り立たず、委託先事業者を確保できないとしている。

(2) 当該地方公共団体では、平成 23 年 1 月から、65 歳以上の要介護度 1 以上の住民を対象として、本事業を 3 事業所に委託して実施している。

同地方公共団体では、本事業の年間目標利用者数について、具体的な算定根拠は特にないものの、課題検証のためのモデル事業であり、ある程度の利用者数が必要であるとの考えから、平成22年度（23年1月～3月）においては、緊急通報システム(注)の利用者のうち、要介護1以上の認定者数（110人）等を参考として72人と設定し、23年度においては、1事業所当たり20人、3事業所で計60人と設定している。

しかし、平成22年度の利用者数は7人（目標達成率9.7%）、23年度（23年4月～24年2月）の利用者数は12人（同20%）となっており、それぞれ目標を大きく下回っている。

当該地方公共団体における利用者目標の達成状況

（単位：人、%）

年度 \ 区分	目標利用者数 (A)	利用者数 (B)	達成率 (B/A)
22年度	72	7	9.7
23年度	60	12	20.0

(注) 1 当省の調査結果による。

2 平成22年度の利用者目標は23年1月から3月までの数値を、23年度の利用者数は23年4月から24年2月までの数値をそれぞれ記載。

同地方公共団体では、実績が低調な理由について、i) 本事業については、平成24年度以降の事業内容が不明確であったため、事業の積極的な利用を勧めづらく、また利用者も利用を決断しづらかったこと、ii) 特に、認知症高齢者について、随時対応サービスの提供に当たって設置するテレビ電話等の機器になじめないことが多く、利用を勧めても断られるケースが多かったとしており、収支面の問題から、24年度以降も継続して事業を実施するか否かについては検討中としている。

注 当該地方公共団体が独自に実施する事業であり、65歳以上で健康状態に不安があり、日常生活を営む上で常時注意を要する者や、身体障害者手帳の交付を受けている者で障害の程度が1級又は2級であって、常時注意を要する者を対象としている。

事業の内容は、急病等の緊急時における連絡手段として、対象者に通報機器を貸与し、緊急時の迅速かつ適切な対応を行うもの。

(3) 当該地方公共団体では、平成 23 年 11 月から、要介護 1 以上の認定者を対象として、本事業を 1 事業所へ委託して実施している。

同地方公共団体では、本事業の利用者目標について、i) 厚生労働省の追加募集に際し応募したものであり、事業の実施期間が既に限られていたこと、ii) 平成 23 年 4 月の管内の訪問介護サービス利用者のうち、月 50 回以上の利用者（高齢者専用住宅又は養護老人ホーム入所者を除く、短時間訪問介護の利用者）を踏まえて 10 人と設定しており、その実績は 9 人（平成 24 年 2 月 29 日現在）（目標達成率 90%）と、おおむね目標を達成している。

しかしながら、同地方公共団体では、基本的には当該事業を継続するが、利用者が散在しているという山間地特有のマイナス面もあり、最終的には事業所の収支等を踏まえて慎重に検討するとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-ア-⑧ 地域商業活性化補助事業の実績が低調となっている例

(1) 調査対象地方公共団体管内では、事業者が、平成 23 年 3 月から、事業費 262 万 3,155 円（うち国庫補助 166 万 5,493 円、残りは申請者の自己負担）で当該事業を開始し、離島（人口 397 人、65 歳以上高齢者 285 人、高齢化率 71.8%）の住民を対象に、商品の注文を受け、提携先の商店街から調達して注文者に配達する買物代行サービスを行っている。

しかし、当該事業における目標及び実績をみると、平成 23 年度の目標売上高 1,100 万円に対し、23 年度末の実績は、事業開始以降の累計売上額が 10 万 2,107 円（目標達成率 0.9%）にとどまっている。

当該補助事業者における地域商業活性化補助事業の売上目標の達成状況

（単位：円、%）

23 年度目標売上高 (A)	売上実績 (B)	達成率 (B/A)
11,000,000	102,107	0.9

(注) 1 当省の調査結果による。

2 売り上げ実績は、平成 23 年度末の状況である。

当該事業者では、実績が低調となっている理由について、地区内に商業施設が 1 店舗あり、週 1 回配達サービスを行っていることから、住民がこれまでの付き合いを重視して当該施設から購入しているためとしている。

これについて、当省が地区住民（4 人）から意見聴取した結果、本事業の買物代行サービスについて、「当面必要がない（4 人）」、「既存店のやり方に慣れており、新しいものになじみがない（1 人）」、「信用性が疑問（1 人）」とする意見が出されており、当初の需要見込みが適切ではなかったものと認められる。

住民が本サービスを利用しない理由等

	代行サービスを利用しない理由	(参考) 日常の買物
住民 a	<ul style="list-style-type: none"> 代行サービスは知っているが、当面利用する必要性がない。 	<ul style="list-style-type: none"> 地区内に個人商店があり、日曜日を除く午前中は毎日営業している。店舗に置いている商品は少ないが、あらかじめ頼んでおけば調達してくれるので、主にその店から購入している。
住民 b (独居)	<ul style="list-style-type: none"> 健康上特に問題がないので、当面は利用する予定はない。 	<ul style="list-style-type: none"> 私は一人暮らしであるが、買物は、10 日に 1 回ぐらいの頻度で本土で行う。 野菜は自作しており、魚は近所の人にもらう。 地区内に店はないが、隣接する地区まで自転車で 10 分ぐらいなので、必要な場合には買いに行くこともある。 既存事業者が本土から島内の港（3 か所）まで商品を配達するサービス（週 1 回）があるが、私は利用していない。

住民c (6人家族)	<ul style="list-style-type: none"> 代行サービスは(当省から)言われるまで忘れていたが、チラシを見た記憶がある。 代行サービスについては、利用している人の話は聞かず、なじみがないので、信用できるのかといった問題がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 週1回、本土で買い物している。 地区内に生鮮食品を除く商品を扱っている店舗があるので、利用している。店長が配達もしてくれる。 地区の人は、本土の病院に行く際に、買い物も本土で済ませることが多い。
住民d (2人家族)	<ul style="list-style-type: none"> 長年、既存事業者の配達サービスを利用しているので、そちらになじみがある。既存事業者は注文票に番号を記入して注文し、支払いは口座引き落としであり、この方式に馴染んでいる。一方、当該事業者は電話で注文し、現金払いであり、いちいち電話して番号で注文するのが煩わしく感じる。 	<ul style="list-style-type: none"> 週1回、既存事業者が行う配達サービスを利用している。

(注) 当省の調査結果による。

(2) 調査対象地方公共団体管内では、事業者が、平成23年2月から、国庫補助806万3,164円で当該事業を開始し、管内の買い物弱者を対象に、タブレット端末による注文に応じた宅配及び月1回程度の食料品等の移動販売を行っている。

しかし、当該事業の目標達成率(目標値に対する実績)をみると、i) タブレット端末配布台数については、平成22年度は1.9%、23年度は18.6%、ii) 移動販売1回当たり平均利用者数については、22年度は未実施、23年度は43.0%、iii) 宅配事業の売上額については、22年度は0.1%、23年度は2.5%、iv) 移動販売の売上額については、22年度は未実施、23年度は16.8%にとどまるなど、総じて利用実績は低調となっている。

当該事業者における地域商業活性化補助事業の利用目標の達成状況

(単位:台、人、円、%)

区分	年度	目標値 (A)	実績 (B)	達成率 (B/A)
タブレット端末配付台数	22	215	4	1.9
	23	700	130	18.6
移動販売1回当たりの平均利用者数	22	300	未実施	0.0
	23	300	129	43.0
宅配事業売上額	22	9,800,000	5,482	0.1
	23	31,930,000	794,608	2.5
移動販売売上額	22	7,200,000	未実施	0.0
	23	7,200,000	1,211,965	16.8

(注) 1 当省の調査結果による。

2 平成22、23年度の各年度末における実績をそれぞれ示す。

当該事業者では、事業実績が低調である理由について、①端末操作等が想定以上に高齢者にとって難しかったこと、②光回線によるネットを利用していない高齢者等が端末を利用する場合、年間6万円程度の回線利用料が生じること、③生鮮食品の移動販売の要望が少なくないが、冷蔵設備等に対応できないことを挙げており、当初の需要見込みが適切でなかったものと認められる。

(注) 当省の調査結果による。

表1-(3)-ア-⑨ 利用者ニーズの把握が不十分で、事業実績が低調となっている例（ICTふるさと元気事業）

(1) 当該地方公共団体では、近隣の5地方公共団体と共同で当該事業を実施している。事業の内容は、活動拠点として、ふるさと元気センターを設置（同センターは、事業の委託先となっている。）し、同センター職員をICT人材(注)として育成するとともに、スマートフォンを利用した「ふるさと元気端末」のモニター利用を65歳以上の高齢者に実施し、モニター及びその家族に、端末の利用やコンテンツ内容に対する意見を聴取することとなっている。

これにより、加齢による視力及び聴力の低下などの身体的な状況を踏まえ、行政情報、安否確認、生きがいの創出など高齢者特有の課題を、ICTを利活用することにより解決し、高齢者福祉をより一層充実させることを目的としている。

(注) 地域において、公共サービスの充実に資するICTの導入（利活用）からその定着に至るまでトータルでサポート・マネジメントする人材のこと。

当該地方公共団体におけるICTふるさと元気事業のサービス内容

サービス名	内容
情報配信サービス	行政情報、災害情報、天気予報等の情報配信、安否確認の実施
助けてコールサービス	サポートセンターによる24時間のコール対応の実施（緊急時には警察、消防への代理連絡、コール先への緊急救援）
趣味の集い企画サービス	高齢者が利用しやすいユーザーインターフェイスのSNSサービスの提供
テレビ電話サービス	テレビ電話相手の登録、公衆無線LANの設置
簡単電話登録サービス	電話番号を登録できない高齢者に代わり、センターが電話番号を登録

(注) 当省の調査結果による。

しかし、「ふるさと元気端末」の利用状況をみると、補助総額2億2,756万9,000円を活用して購入した端末を、平成22年8月末から23年2月末までに実施した同事業において949人に通信料を無料で貸し付けているが、補助が終了し、通信料は本人負担とされた23年3月からは、継続利用希望者が29人（当初貸し付けた人数の3.1%）（平成24年3月末時点）に減少し、実績が低調となっている。

これについて、同地方公共団体では、受託事業者が5年間の実施期間で行っており、今後の事業展開及び方策について、改善計画を策定し、事業の改善に取り組んでいる。

なお、同地方公共団体では、平成22年度から26年度の5か年の事業目標について、22年度の約1,000人から、23年度に2,000人、24年度から26年度の各年度にそれぞれ3,500人ずつ増加させ、26年度には利用者数の合計を13,500人とすると設定しており、目標の設定自体に問題があったと認められる。

(2) 当該地方公共団体では、平成 22 年 5 月から 12 月までの期間に、情報通信技術地域人材育成・活用事業交付金事業として「ICT を利活用した安心・元気な町づくり事業」を実施しており、事業の 1 つとして、高齢者等を対象とした「安全見守りサービス」を実施している。

当該サービスは、配布された携帯型端末を所持している高齢者がケガをした場合などに、携帯型端末の簡単な操作で自身の位置情報が送信され、リアルタイムで社会福祉協議会のオペレータに通知されると同時に、地域内に設定された 43 の設置型端末にも通報され、社会福祉協議会や設置型端末の近くにいる者が駆けつける仕組みとなっており、利用者登録を行うことにより、無料配布された携帯型端末を利用したサービスを受けることができる。

しかし、当該携帯端末の利用状況をみると、1 人当たり利用料（通信料等）の全額（月額 6,000 円）が交付金から負担されていた平成 22 年 12 月時点においては、利用登録者数は 135 人（携帯型端末配布数は 135 台）であったものが、交付金事業が終了し、利用料のうち 4,000 円を利用者が負担することとされた 24 年 2 月時点では、見守りサービス利用登録者数は 34 人（携帯型端末配布数は 51 台）と、約 4 分の 1 に減少しており、当初の需要見込みが適切でなかったものと認められる。

当該地方公共団体における携帯型端末の利用料負担の推移

(単位：円)

期間	22 年 5 月～12 月	23 年 1 月～6 月	23 年 7 月～
利用料	6,000	6,000	6,000
本人負担	0	0	4,000
補助金	6,000	0	0
町負担	0	6,000	2,000

(注) 当省の調査結果による。

当該地方公共団体における ICT ふるさと元気事業の利用実績

(単位：人、台、件、%)

区 分	平成 22 年度 (A)	平成 23 年度 (B)	対前年度比(B/A)
見守りサービス利用登録者数	135	34	25.2
携帯型端末配布台数	135	51	37.8
緊急通報件数	102	64	62.7
見守りサービス協力事業者数	43	43	100.0

(注) 1 数値は、平成 22 年度が 22 年 12 月現在、23 年度が 24 年 2 月現在の数値。

2 当該地方公共団体の資料に基づき、当省が作成した。

(3) 調査対象地方公共団体内の事業者では、当該事業により、生活活動センサネットワーク技術を活用した端末機を用いて高齢者単身世帯の見守り活動を行っている。見守り活動の内容は、見守り対象世帯に設置された端末が、指定された時間に生活活動による振動を検知したか否かについて、別居している親族に1日1回、自動でメール送信するものとなっている。

当該事業者におけるICTふるさと元気事業の概要

実施時期	平成22年5月27日から同年12月27日まで	
対象地域	管内全域	
対象者	高齢者単身世帯 (注：管内高齢単身世帯は、平成24年2月1日現在2,337世帯)	
提供されるサービスの内容	管内に整備済みの特定省電力無線ネットワークを活用し、高齢者単身世帯の生活活動の見守りを実施。世帯に設置された端末が、指定された時間に生活活動による振動を検知したか否かを別居している親族に、1日1回自動でメール送信するというもの。	
事業費（実績）・内訳	21,930千円(情報通信技術地域人材育成・活用事業交付金)	
	人材育成・招へい費	1,430千円
	ICT関連システム設計・構築費	9,600千円
	ICT関連機器・設備整備費	10,900千円
サービス利用者の募集方法	平成23年4月以降、管内高齢者単身世帯全世帯(約2,000世帯)を市町村福祉協力員(350人)が訪問し、当該サービスについて周知啓発を進めるとともに、サービスの利用意向を確認。	
利用料金	無料	
サービス利用者	当初目標	700世帯(端末は800個購入：1世帯で複数個使用を想定)
	実績(24年2月1日現在)	329世帯

(注) 当省の調査結果による。

しかし、メールの受け手は、高齢単身者と別居している親族に限定されているため、より孤立化のリスクの高い身寄りの無い高齢者が利用できない状況となっている。

同事業者は、身寄りのない高齢者が管内にどれほど存在するか等の情報を地方公共団体の高齢者福祉担当部局から入手しておらず、ニーズを把握していなかったとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表1-(3)-ア-⑩ 調査対象事業の実施機関における目標設定の状況

(単位：機関、%)

事業名	事業実施機関 (A)	うち目標設定の ない機関 (B)	目標設定のない機 関の割合 (B/A)
安心生活創造事業	19	12	63.2
日常生活自立支援事業	44	31	70.5
ICTふるさと元気事業	6	0	0.0
地域商業活性化補助事業	5	0	0.0
「新たな公」によるコミュニ ティ創生支援モデル事業	1	0	0.0
計	75	43	58.2

(注) 当省の調査結果による。

表1-(3)-ア-⑪ 各事業について目標を設定していない理由

事業名	内容
安心生活創造 事業	<ul style="list-style-type: none"> 何をもって目標値にすればよいかわからない。 平成24年度以降に町の単独事業となった際に、限られた予算の中で、継続して定期訪問していかの懸念があったため、あえて目標値を設定しなかった。 厚生労働省から目標値を設定することとされていないため。
日常生活自立 支援事業	<ul style="list-style-type: none"> 利用者各々に合った支援を行うことが目的であり、数値目標の設定になじまないため。 厚生労働省が基準としている専門員1人当たり契約件数35件を既に超えているため。

(注) 当省の調査結果による。

表1-(3)-ア-⑫ 市区町村等の独自事業の実施状況 (集計)

(単位：機関)

類 型	①見守り・ 安否確認	②日常生 活支援	③配食サ ービス	④生きが い支援	⑤緊急通報 体制整備	⑥実態 調査	⑦その 他
都道府県	6	0	0	1	0	0	13
市区町村	23	9	15	10	19	5	23
社会福祉協議会	18	10	13	28	1	1	29
その他	11	1	1	1	0	3	14
合計	58	20	29	40	20	9	79

(注) 1 当省の調査結果による。

2 市区町村等の独自事業の中には、国庫補助を活用している事業が含まれる場合がある。

表 1-(3)-ア-⑬ 市区町村等の独自の取組により、高齢者の社会的孤立の防止に一定の効果を上げている例

区分	内容																
<p>単身高齢者等の見守り活動により、救命が図られている例（類型①）</p>	<p>当該市町村社会福祉協議会では、単身高齢者等を対象とした見守り活動を実施している。</p> <p>見守り活動の実施に当たっては、日常的に対象者を見守る者を福祉隣組とし、さらに、見守り対象者おおむね 10 人ごとに 1 人の割合で、定期的に状況を把握する者を福祉協力員としており、平成 23 年 3 月 31 日現在、2,925 人の見守り対象者に対し、福祉隣組が 2,590 人、福祉協力員が 481 人定められている。</p> <p>当該市町村社会福祉協議会における単身高齢者等見守り活動の対象者、福祉隣組及び福祉協力員の人数（単位：人、%）</p> <table border="1" data-bbox="424 891 1361 1084"> <thead> <tr> <th></th> <th>目標値(A)</th> <th>実績値(B)</th> <th>目標達成率(B/A)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>対象者</td> <td>3,104</td> <td>2,925</td> <td>94.2</td> </tr> <tr> <td>福祉隣組</td> <td>2,592</td> <td>2,590</td> <td>99.9</td> </tr> <tr> <td>福祉協力員</td> <td>417</td> <td>481</td> <td>115.3</td> </tr> </tbody> </table> <p>(注) 1 当省の調査結果による。 2 目標値は平成 22 年 4 月 1 日現在、実績値は 23 年 3 月 31 日現在の状況。</p> <p>福祉隣組が見守り対象者の異変を察知した場合、まず福祉協力員（状況に応じ消防（救急車）に連絡）に連絡し、そこから自治会長及び民生委員に、さらには見守り対象者の緊急連絡先や警察・消防等関係機関へと連絡が行われる。</p> <p>この取組により、平成 21 年度から 23 年度までの 3 年間で、10 件（人）の緊急連絡があり、このうち 3 人が救命されている。</p>		目標値(A)	実績値(B)	目標達成率(B/A)	対象者	3,104	2,925	94.2	福祉隣組	2,592	2,590	99.9	福祉協力員	417	481	115.3
	目標値(A)	実績値(B)	目標達成率(B/A)														
対象者	3,104	2,925	94.2														
福祉隣組	2,592	2,590	99.9														
福祉協力員	417	481	115.3														
<p>高齢者が買い物支援等の生活支援を依頼できる仕組みを構築することにより、毎年度 1,000 件</p>	<p>当該地方公共団体では、市町村社会福祉協議会への委託により、生活支援サービスの利用者と事業者を結び付ける事業を実施している。</p> <p>サービス内容は、i) 家庭生活の困りごと（買物、掃除、簡単な小修繕など）に関する相談を受け付け、相談内容に応じ、協力事業者に作業等を依頼すること、ii) 協力店で提示すると、配達等の特典を受けることができるカードを市内在住の 60 歳以上の者に発行する買物支援サービスを実施している。</p> <p>平成 22 年度には、353 枚のカードを発行するとともに、社会福祉協議会内より、毎年度に専門の相談員を 2 名配置して 987 件の相談を受け付けており、このうち、513 件について事業所等（協力店）を案内し、そのうち 218 店のカードの利</p>																

<p>近い困りごと相談に対応等している例（類型②）</p>	<p>用が可能な事業所（協力店）を紹介している。</p> <p>当該地方公共団体における当該事業の事業実績（平成 22 年度） （単位：件、店、枚）</p> <table border="1" data-bbox="419 459 1364 705"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>実績</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>相談受付件数</td> <td>987</td> </tr> <tr> <td> うち、事業所（協力店）等案内</td> <td>513</td> </tr> <tr> <td> うち、カードの利用が可能な事業所（協力店）</td> <td>218</td> </tr> <tr> <td>カード発行枚数</td> <td>353</td> </tr> </tbody> </table> <p>（注） 当省の調査結果による。</p>	区分	実績	相談受付件数	987	うち、事業所（協力店）等案内	513	うち、カードの利用が可能な事業所（協力店）	218	カード発行枚数	353										
区分	実績																				
相談受付件数	987																				
うち、事業所（協力店）等案内	513																				
うち、カードの利用が可能な事業所（協力店）	218																				
カード発行枚数	353																				
<p>配食サービスの実施に合わせ安否確認を実施している例（類型③）</p>	<p>当該地方公共団体では、管内の 1 地区において、社会福祉法人への委託により、65 歳以上の単身又は高齢者のみの世帯を対象として、365 日、1 日 3 回（朝昼夕）の食事を提供する配食サービスを実施している。</p> <p>本事業では、委託事業者が、調理、配達を実施することとされており、配食サービス利用者は、介護保険料の段階に応じた利用料金を支払っている。</p> <p>配達時における食事の受渡しは、1 日 3 回、対面で行われていることから、孤立のリスクが高いとされている高齢単身者の食生活の改善に加え、安否確認が実施できるものとなっている。</p> <p>当該配食サービスにおける平成 22 年度の事業実績をみると、配食数は 39,335 食となっており、19 年度の配食数（35,209 食）と比較して、11.7%増加している。</p> <p>当該地方公共団体管内の 1 地区における配食サービスの事業実績及び事業費 （単位：食、人、円、%）</p> <table border="1" data-bbox="419 1411 1364 1758"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>平成 19 年度</th> <th>20 年度</th> <th>21 年度</th> <th>22 年度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>配食数</td> <td>35,209 (100.0)</td> <td>40,124 (114.0)</td> <td>40,168 (114.1)</td> <td>39,335 (111.7)</td> </tr> <tr> <td>利用人数</td> <td>101 (100.0)</td> <td>101 (100.0)</td> <td>99 (98.0)</td> <td>92 (91.1)</td> </tr> <tr> <td>事業費</td> <td>22,885,850 (100.0)</td> <td>26,080,600 (114.0)</td> <td>26,109,200 (114.1)</td> <td>25,567,750 (111.7)</td> </tr> </tbody> </table> <p>（注） 1 当該地方公共団体の資料を基に、当省が作成した。 2 （ ）内の数値は 19 年度比である。</p>	区分	平成 19 年度	20 年度	21 年度	22 年度	配食数	35,209 (100.0)	40,124 (114.0)	40,168 (114.1)	39,335 (111.7)	利用人数	101 (100.0)	101 (100.0)	99 (98.0)	92 (91.1)	事業費	22,885,850 (100.0)	26,080,600 (114.0)	26,109,200 (114.1)	25,567,750 (111.7)
区分	平成 19 年度	20 年度	21 年度	22 年度																	
配食数	35,209 (100.0)	40,124 (114.0)	40,168 (114.1)	39,335 (111.7)																	
利用人数	101 (100.0)	101 (100.0)	99 (98.0)	92 (91.1)																	
事業費	22,885,850 (100.0)	26,080,600 (114.0)	26,109,200 (114.1)	25,567,750 (111.7)																	

<p>自治会等 が独自に 行う高齢 者の生き がい支援 事業を行 政が支援 している 例（類型 ④）</p>	<p>当該地方公共団体では、高齢者の介護予防及び見守り・支援を目的として、自治会等の住民組織が自治会集会所等で実施する「ミニデイサービス事業（以下「ミニデイ」という。）」及び「ふれあいサロン（以下「サロン」という。）」を行っている。</p> <p>ミニデイでは介護予防を目的とした活動を、サロンではカラオケ、将棋等の趣味の活動をそれぞれ行っているが、いずれも参加は自由であることから、行政サービスを受けておらず、地域社会や行政から孤立した高齢者に対する生きがい支援として有効な取組となっている。</p> <p>同地方公共団体では、ミニデイ及びサロンの開設・運営に携わるボランティアを対象として、介護予防に資する技能の習得や認知症への理解を目的とした介護予防サポーター養成講座を開催し、その活動内容の多様化が図られるよう支援している。</p> <p>ミニデイやサロンの参加者が欠席した際、安否確認を行い、当該高齢者を病院へ搬送して事なきを得た事例もあることから、高齢者への生きがい支援のみならず、集いの場を設けることによって、高齢者の異常の早期発見にも有効な取組となっている。</p> <p>当該地方公共団体における生きがい支援の実施状況（平成 23 年度） （単位：か所、人、%）</p> <table border="1" data-bbox="427 1173 1343 1373"> <thead> <tr> <th></th> <th>目標値(A)</th> <th>実績値(B)</th> <th>目標達成率 (B/A)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ミニデイ設置か所数</td> <td>14</td> <td>14</td> <td>100.0</td> </tr> <tr> <td>サロン設置か所数</td> <td>110</td> <td>106</td> <td>96.4</td> </tr> <tr> <td>サポーター養成講座受講者</td> <td>40</td> <td>34</td> <td>85.0</td> </tr> </tbody> </table> <p>（注） 当省の調査結果による。</p>		目標値(A)	実績値(B)	目標達成率 (B/A)	ミニデイ設置か所数	14	14	100.0	サロン設置か所数	110	106	96.4	サポーター養成講座受講者	40	34	85.0
	目標値(A)	実績値(B)	目標達成率 (B/A)														
ミニデイ設置か所数	14	14	100.0														
サロン設置か所数	110	106	96.4														
サポーター養成講座受講者	40	34	85.0														
<p>緊急通報 装置と日 常的な心 配ごと等 が相談で きるシス テムを一 体化させ て運用し ている例 （類型⑤）</p>	<p>当該都道府県社会福祉協議会では、健康に不安のある高齢者等が安心して在宅生活を送ることができる環境づくりを目的として、高齢単身者等のうち、健康に不安のある者の自宅に緊急通報装置を設置し、不測の事態が生じた際に、ボタンを押すだけで同社会福祉協議会内に設置された中央受信センターが 24 時間体制で緊急通報を受信する「ふれあい安心電話システム推進事業」を導入している（利用料は年間 7,200 円）。</p> <p>同システムにおいては、緊急通報に加え、日常生活における心配ごとや夜間の寂りょう感解消のための相談通報を行うことも可能となっており、日中は市町村社会福祉協議会が、夜間は当該社会福祉協議会が通報者からの相談に応じている。</p> <p>現在、管内には 2,738 台の緊急通報装置が設置されており、平成 22 年度における通報実績は、緊急通報は 127 件、相談通報は 226 件となっている。</p>																

<p>民生委員と共同実施の在宅高齢者の実態把握調査の結果を災害時における要援護者の個別計画作成に活用している例(類型⑥)</p>	<p>当該地方公共団体では、地域福祉活動を推進するに当たっての基礎資料とするため、民生児童委員協議会に委託し、高齢単身者及び高齢者のみの世帯を対象とした在宅高齢者の実態把握調査を実施している。</p> <p>これまで、同調査は、民生委員が把握する情報を基に実施されていたが、平成23年度からは、当該地方公共団体から民生委員に提供された住民基本台帳の情報(氏名、年齢、住所)に基づき実施されており、これにより、調査対象者の選定等が効率的に行われることとなったとしている。</p> <p>また、当該地方公共団体では、本調査結果を活用し、把握した75歳以上の者について、要援護者のリストに搭載した上で、災害時要援護者として登録することの可否を確認し、同意がとれた者について「個別支援プラン(注)」を作成している。</p> <p>(注) 個々の要援護者ごとに避難支援者との関連付け等を明らかにした具体的な計画(詳細は、項目2参照)</p>																																		
<p>住民基本台帳等の行政情報を活用して対象者を把握するなど、効率的・効果的に各種相談を実施している例</p>	<p>当該地方公共団体では、管内の16社会福祉事務所に、行政職員(嘱託員)として計51人の高齢者福祉相談員を配置して、高齢単身者や高齢者のみの世帯等を対象に、各種の相談に応じている。</p> <p>相談は、①生計、住宅などの生活の安定に関すること、②家族関係、健康等一身上に関すること、③福祉、介護などのサービス利用に関すること、④その他ひとり暮らし高齢者等の福祉増進に関することについて、住民基本台帳等により把握した高齢者世帯に対する巡回相談を中心に行われている。</p> <p>また、当該地方公共団体では、巡回相談の実施に当たり、日常生活や精神面での支援が必要な対象者に対しては民生委員等との連携を図り、これに対処している。</p> <p>このように、相談は、住民基本台帳をはじめとした各種行政情報を活用して支援者を把握することや、また、必要に応じ、民生委員と連携するなど、効率的・効果的に行われており、毎年度、約9万世帯を対象に行われている。</p> <p style="text-align: center;">高齢者福祉相談員による訪問世帯数 (単位: 世帯)</p> <table border="1" data-bbox="438 1556 1348 1854"> <thead> <tr> <th rowspan="2">年度</th> <th colspan="4">訪問世帯数</th> <th rowspan="2">計</th> </tr> <tr> <th>一人暮らし</th> <th>寝たきり</th> <th>高齢者のみ</th> <th>その他</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>平成20</td> <td>91,574</td> <td>173</td> <td style="text-align: center;">/</td> <td>102</td> <td>91,849</td> </tr> <tr> <td>21</td> <td>92,959</td> <td>161</td> <td style="text-align: center;">/</td> <td>1,765</td> <td>94,885</td> </tr> <tr> <td>22</td> <td>71,739</td> <td style="text-align: center;">/</td> <td>12,973</td> <td>356</td> <td>85,068</td> </tr> <tr> <td>23</td> <td>64,087</td> <td style="text-align: center;">/</td> <td>19,916</td> <td>128</td> <td>84,131</td> </tr> </tbody> </table> <p>(注) 1 当該地方公共団体の資料に基づき、当省が作成した。 2 平成23年度は、23年12月末現在の数値。</p>	年度	訪問世帯数				計	一人暮らし	寝たきり	高齢者のみ	その他	平成20	91,574	173	/	102	91,849	21	92,959	161	/	1,765	94,885	22	71,739	/	12,973	356	85,068	23	64,087	/	19,916	128	84,131
年度	訪問世帯数				計																														
	一人暮らし	寝たきり	高齢者のみ	その他																															
平成20	91,574	173	/	102	91,849																														
21	92,959	161	/	1,765	94,885																														
22	71,739	/	12,973	356	85,068																														
23	64,087	/	19,916	128	84,131																														

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-ア-⑭ 高齢者の孤立防止対策等に係る推奨事例の紹介を求める意見

意見
<p>住民の見守り活動については、行政機関をはじめNPO、町内会や団地など様々な団体が取り組んでいるようであるが、その活動内容に関する情報を入手するルートがない。このため、推奨的な活動についての情報提供を国にお願いしたい。</p>
<p>高齢者の孤立化の防止には、各地域における見守り活動等のネットワークづくりが重要であるが、市町村にはノウハウがないことから、国において先進的な事例等収集し、紹介していただくなど、自治会組織の支援をお願いしたい。</p>
<p>高齢者が増加する中で、町会等の地域ネットワークとのつながりや行政サービスを自ら拒否する高齢者等も増えている。このような高齢者に対して、地域でどのような取組を行えばよいか分からないため、国等は課題解決に向けた支援策を提供してほしい。</p>
<p>行政サービス及び地域における見守りを望まない高齢者等について、どのようにその実態を把握し、見守り体制を構築させていくかが課題と考えている。現状では、市、民生委員及び地域包括支援センターの相談窓口に寄せられた情報に対して、関係機関が連携し対応して行くことを中心に取り組むしかないと考えているが、支援策があれば情報提供してほしい。</p>
<p>過疎地域における孤立化防止については、スマートフォン等のIT技術の活用による対策事例が紹介されているが、当市のような都市部においては、コスト面からもITを活用した対応は困難である。都市部でも可能で効果的な対策事例を紹介してほしい。</p> <p>また、当市では、現在、75歳以上で介護保険認定を受けていない者の情報を、市の個人情報保護運営委員会の審議を経て民生委員に提供しているところであるが、今後、より一層の民生委員への情報提供を行うために、地方公共団体における具体的な個人情報の提供事例を紹介してほしい。</p>
<p>国には、先進事例や、災害時の現場の状況、動きに関して情報提供してほしい。例えば、東日本大震災の際に、被災地で行政や住民がどのように動いたかという情報を提供してもらえれば、参考になるだけでなく、住民の災害時の孤立化の防止等についての意識を高めることができるのではないかと考えている。</p>
<p>高齢者等の孤立防止のために、薄れてきた地域の繋がりを復活していく必要があり様々な取組をしているが、どういうやり方が効果を上げるか分からない。国は、全国各地において見守り等の取組に効果を上げている事例等を積極的に紹介する等して、こうした情報の共有を図ってほしい。</p>

(注) 当省の調査結果による。

勸告	説明図表番号
<p>イ 社会的に孤立している高齢者等の把握（情報の一元化）の推進</p> <p>前述アのとおり、市区町村が国の補助事業で実施している高齢者の社会的孤立の防止対策については、事業対象者のニーズの把握が不十分であることなどから、実績が低調となっている例がみられた。</p> <p>このような状況もあることから、調査対象 48 市区町村において、①そもそも管内にどのような孤立高齢者がどの程度存在するのかといった、高齢者の社会的孤立の防止対策を実施する際の基礎情報を把握するために、関係部局や他の機関との連携は行われているのか、②連携の結果、それらの基礎情報は的確に把握されているのかについてみたところ、以下のとおり、不十分な状況となっていた。</p> <p>(7) 社会的に孤立している高齢者等を把握するための連携等の状況</p> <p>社会的に孤立している高齢者等の実態については、市区町村が関係部局や他機関と連携し、高齢者単身世帯や高齢夫婦世帯を中心として、生活困窮や健康状態等に係る情報を突合して一元化することなどにより、把握することが可能となる。</p> <p>また、それらの情報を民生委員等に定期的に提供することにより、見守り活動等の社会的孤立の防止対策を効率的かつ効果的に実施することができる。</p> <p>a 社会的に孤立している高齢者等の実態把握のための市区町村における関係部局や他機関との連携状況</p> <p>調査対象 48 市区町村について、介護、住民、水道、国民健康保険・年金及び住宅に係る各担当部局から福祉部局に対する高齢者の生活困窮状況や健康状態等に係る定期的な情報提供の状況をみると、最も多く行われている介護担当部局からのもの（介護認定等の情報）でも 23 市区町村（47.9%）にとどまっており、住民担当部局からのもの（住民基本台帳の登録事項等の情報）が 19 市区町村（39.6%）、水道担当部局からのもの（水道料金の滞納等の情報）が 2 市区町村（4.2%）、国民健康保険・年金担当部局からのもの（受診状況等の情報）が 7 市区町村（14.6%）、住宅担当部局からのもの（公営住宅家賃の滞納等の情報）が 4 市区町村（8.3%）となっていた。</p> <p>また、見守りが必要な高齢者等の他機関から市区町村に対する定期的な情報提供の状況をみると、最も多く行われている市区町村社会福祉協議会からのものでも 26 市区町村（54.2%）にとどまっており、民生委員・児童委員協議会からのものが 25 市区町村（52.1%）、警察からのものが 8 市区町村（16.7%）、自治会からのものが 11 市区町村（22.9%）などとなっていた。</p> <p>こうした実態把握のための定期的な連携を行っていない市区町村では、その理由について、社会的孤立について明確な定義がなく、何を把握すればよいのか分からないなどとしている。その一方で、定期的な連携を行っている市区町村もあることから、これらの地方公共団体における取組を参考とするなどにより、実態把握を行うことができると考えられる。</p>	<p>表 1-(3)-イ-①</p> <p>表 1-(3)-イ-②</p>

<p>b 市区町村から民生委員に対する情報提供に係る連携状況</p>	表 1-(3)-イ-③
<p>調査対象 48 市区町村について、民生委員に対する高齢者の個人情報（氏名、生年月日、住所、電話番号、緊急連絡先、家族構成、二次予防事業（注1）対象者、要介護度又は障害程度の区分、生活保護受給状況等）の提供状況をみると、定期的に提供していないものが 5 市区町村（10.4%）あった。</p>	
<p>また、定期的に提供している 43 市区町村においても、見守り活動を実施する上で特に必要と考えられる、①高齢者の健康状態に係る情報（要介護度又は障害程度区分）を提供していないものが 22 市区町村（51.2%）、②経済状況に係る情報（生活保護の受給状況等）を提供していないものが 10 市区町村（23.3%）あった。</p>	表 1-(3)-イ-④
<p>定期的に提供していない市区町村では、その理由について、民生委員から要請があれば個別に対応する（3 市区町村）、個人情報を第三者に提供するためには個人情報保護審議会に諮る必要があり困難である（1 市区町村）などとしている。</p>	表 1-(3)-イ-⑤
<p>また、高齢者の健康状態や経済状況に係る情報を定期的に提供していない市区町村では、その理由について、民生委員から要請があれば提供する（11 市区町村）、プライバシーの問題がある（3 市区町村）、どこまで提供すべきかなどの判断ができない（2 市区町村）、民生委員から要望がない（4 市区町村）などとしている。</p>	表 1-(3)-イ-⑥
<p>（注1） 要介護状態・要支援状態になるおそれがある 65 歳以上の高齢者を対象に、これを予防する事業</p>	
<p>c 市区町村から地域包括支援センターに対する情報提供に係る連携状況</p>	表 1-(3)-イ-⑦
<p>調査対象 48 市区町村のうち、地域包括支援センターの業務を外部委託している 33 市区町村について、同センターに対する高齢者の個人情報（氏名、生年月日、住所、電話番号、緊急連絡先、家族構成、要介護度又は障害程度区分、生活保護受給状況等）の提供状況をみると、定期的に提供していないものが 6 市区町村（18.2%）あった。</p>	
<p>また、定期的に提供している 27 市区町村においても、見守り活動を実施する上で特に必要と考えられる、①高齢者の健康状態に係る情報（要介護度又は障害程度区分）を提供していないものが 2 市区町村（7.4%）、②経済状況に係る情報（生活保護の受給状況等）を提供していないものが 11 市区町村（40.7%）あった。</p>	表 1-(3)-イ-⑧
<p>定期的に提供していない市区町村では、その理由について、高齢者の個人情報の提供は、高齢者虐待への対応など、本人の生命や財産の保護のために、特に必要があると判断した場合に限られると認識している（1 市区町村）、地域包括支援センターから照会等があれば、個別に対応する（2 市区町村）としている。</p>	表 1-(3)-イ-⑨
<p>また、高齢者の健康状態に関する情報を定期的に提供していない市区町村で</p>	表 1-(3)-イ-⑩

は、プライバシーの問題がある（4市区町村）、地域包括支援センターから要請があれば提供している（9市区町村）、どこまで提供すべきか判断できない（1市区町村）などとしている。

d 要保護高齢者の把握等のための福祉事務所と関係機関等、市区町村関係部局との連携状況

調査対象 48 市区町村管内を管轄している 47 福祉事務所のうち、要保護高齢者を把握するための関係機関等（電力会社、ガス会社、市区町村の水道部局、国民健康保険・年金部局、住宅部局）との連携の有無を確認することができた 40 福祉事務所について、①関係機関等が福祉事務所に対して、要保護者等の生活困窮者に係る情報を提供しているか、②関係機関等が生活困窮者に対して福祉事務所への相談等を勧めているか、③関係機関等が生活困窮者に対して福祉事務所の連絡先を記載したチラシ等を配付しているか、④福祉事務所が関係機関等又は生活困窮者に対して減免・支払猶予等に関し働きかけているかについてみると、最も多く行われている②の連携においても、19 福祉事務所（47.5%）が国民健康保険・年金部局と連携しているのみであるなど、総じて低調となっていた。特に、いわゆるライフラインと言われる電力会社、ガス会社及び市区町村等の水道部局と連携しているところは1 福祉事務所（2.5%）にとどまっていた。

これらの福祉事務所では、電力会社及びガス会社と連携していない理由について、電力会社は広域的に業務を実施しており、対応方法が不明である等（4 福祉事務所）、情報を入手しても、活用方法が不明であり、体制不足のため処理できない（8 福祉事務所）、現行の見守り体制でも対応は可能（7 福祉事務所）などとしている。

このため、調査した福祉事務所の一部からは、厚生労働省からの通知は電力会社及びガス会社との連携強化を求めるだけであり、どのような時期（料金滞納の段階か供給停止の段階か）に情報提供を受ければよいのか、その情報をどのように活用すればよいのか、滞納等がある場合、本人から福祉事務所に連絡させるのか、福祉事務所に直接連絡するのかなど、何が適切なのかを判断できないことから、厚生労働省がそれらの基準やマニュアル等を作成し、明示してほしいとする意見が聴かれた。

e 社会的孤立のリスクの高い高齢者等に係る情報の把握・共有を推進する必要性

前述 a から d までのとおり、社会的に孤立している高齢者等に係る情報を把握するための連携等が十分に行われていない状況がみられ、その理由として、要請があれば、特定個人の情報等について個別に対応すれば足りるところやプライバシーの問題があることを挙げているところが多数ある。

しかし、生活困窮状況や健康状態の変化は、不特定多数の高齢者に随時、発生する可能性があることから、要請があれば特定個人の情報を個別に提供する

表 1-(3)-イ-⑪

表 1-(3)-イ-⑫

<p>という対応では不十分であり、より多くの高齢者を対象として、定期的かつ網羅的にその状況の変化を把握し、市区町村の関係部局・他機関等と共有している情報をできる限り最新の状態に更新していく必要がある。</p>	表 1-(3)-イ-⑬
<p>プライバシーの問題については、「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）により、いわゆる「過剰反応」が一部にみられることを踏まえ、地方公共団体においても、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号。以下「個人情報保護法」という。）の趣旨にのっとり、個人情報保護条例の適切な解釈・運用を行うことが求められている。また、「個人情報の適切な共有について」（平成 24 年 4 月 26 日付け消費者庁消費者制度課個人情報保護推進室事務連絡）においても、個人情報保護条例の規定を適切に解釈・運用することが望まれ、それにより、人の生命・身体を保護するために関係者間で個人情報を共有するよう努めることとされている。</p>	表 1-(3)-イ-⑭
<p>このため、調査対象 48 市区町村の中には、民生委員に高齢者の個人情報を提供することについて、個人情報保護条例に抵触するのではないかとの疑義を解消する観点から、個人情報保護審議会に諮問し、その答申を受けて、これを行っている例がみられ、同様の対応により、情報提供を行う余地がある。</p>	表 1-(3)-イ-⑮
<p>また、当省が意見を聴取した民生委員からは、問題が複合している世帯を把握する制度がないことから、介護認定や障害等級などの各種情報を突合した上で提供してほしいなどとして、市区町村による一元化された情報の積極的な提供を求める意見が聴かれた。</p>	表 1-(3)-イ-⑯
<p>なお、高齢者の個人情報を定期的に民生委員に提供している 43 市区町村や地域包括支援センターに提供している 27 市区町村では、このことによる効果について、日常的な要援護者支援活動がスムーズに進んだ、災害や緊急事態発生時、要援護者の支援活動がスムーズに進んだ、民生委員や地域包括支援センターの負担が軽減されたなどとして、多くの市区町村が、その効果を認めている。</p>	表 1-(3)-イ-⑰
<p>さらに、当省の調査途上において、高齢者等の孤立死が連続して発生したこと等を受け、厚生労働省では、新たに、次のような措置を講じている。</p>	表 1-(3)-イ-⑱
<p>① 市区町村が民生委員に対して高齢者等の個人情報を提供する際に、情報提供を迷ったり、ちゅうちょすることがないように、情報提供の適切な方法等を示した「自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集」を作成し、都道府県等に配布</p>	表 1-(3)-イ-⑱-i、ii
<p>② 都道府県等に対し、「地域包括支援センターにおける地域の高齢者等の把握及び適切な支援のための関係機関等との連携体制の強化の徹底について（依頼）」（平成 24 年 3 月 8 日付け老振発 0308 第 2 号老健局振興課長通知）を發出し、孤立のおそれがある高齢者や生活に困窮した高齢者等、支援を必要とする高齢者を把握し、適切な支援へつなぐ等、地域包括支援センターで実施することとされている業務について、適切に実施するよう依頼</p>	表 1-(3)-イ-⑳
<p>③ 都道府県等に対し、前述の通知「生活に困窮された方の把握のための関係</p>	表 1-(3)-イ-㉑

<p>部局・機関等との連携・連携体制の強化の徹底について」を発出し、生活困窮者の情報を地方公共団体の福祉担当部局が適切に収集する観点から、改めて管内における電気・ガス等の事業者等との連絡・連携体制の実態を把握した上で、事業者等と連携を強化するよう依頼</p> <p>こうしたことから、平成24年9月から10月にかけて、調査対象48市区町村のうち、社会的孤立のリスクの高い高齢者等に係る個人情報把握・共有のための連携が低調となっていた市区町村について、前述①から③への対応状況をみると、次のとおり、社会的孤立のリスクの高い高齢者等に係る個人情報の共有をより一層推進する必要性が認められる。</p>	
<p>(a) 市区町村から民生委員に対する情報の提供状況</p> <p>民生委員に高齢者の個人情報を定期的に提供していないとしていた5市区町村について、その後の状況をみると、4市区町村(80.0%)は未対応となっている。</p>	表1-(3)-イ-㉒
<p>また、①高齢者の健康状態に係る情報を提供していない22市区町村のうち対応状況が確認できた19市区町村と、②経済状況に係る情報を提供していない10市区町村のうち対応状況が確認できた8区町村について、その後の状況を調査したところ、前者については、18市区町村(94.7%)が、後者については、8市区町村(100%)が未対応となっている。</p>	表1-(3)-イ-㉓
<p>(b) 市区町村から地域包括支援センターに対する情報の提供状況</p> <p>地域包括支援センターに高齢者の個人情報を定期的に提供していないとしていた6市区町村について、その後の状況をみると、5市区町村(83.3%)は未対応となっている。</p>	表1-(3)-イ-㉔
<p>また、①高齢者の健康状態に係る情報を提供していない2市区町村と、②経済状況に係る情報を提供していない11市区町村について、その後の状況をみると、前者については2市区町村(100%)が、後者についても11市区町村(100%)が未対応となっている。</p>	表1-(3)-イ-㉕
<p>(c) 要保護高齢者の把握等のための福祉事務所と関係機関等、市区町村関係部局との連携状況</p> <p>要保護高齢者の把握等のための電力会社・ガス会社等の関係機関等との連携が低調であった40福祉事務所について、その後の対応状況をみると、27福祉事務所(67.5%)が未対応となっている。</p>	表1-(3)-イ-㉖
<p>f 高齢者の孤立にも対応可能な地域福祉計画等の策定等の状況</p> <p>(a) 地域福祉計画等の策定状況等</p> <p>i) 地域福祉計画等の策定状況</p> <p>調査対象48市区町村における、地域福祉計画の策定状況をみると、策定済みが37市区町村(77.1%)、策定中が5市区町村(10.4%)、未策定が6市区町村(12.5%)となっていた。</p>	表1-(3)-イ-㉗

<p>また、調査対象 17 都道府県について、地域福祉支援計画の策定状況を見ると、策定済みが 13 都道府県（76.5%）、策定中が 1 都道府県（5.9%）、未策定が 3 都道府県（17.6%）となっていた。</p>	表 1-(3)-イ-㉘
<p>地域福祉計画等を策定していない市区町村や都道府県では、介護保険事業計画(注2)など、地域福祉計画等と内容が類似する既存計画を策定していることから、地域福祉計画等が未策定であることによる支障はないなどとして、今後も策定する予定はないとしている。</p>	表 1-(3)-イ-㉙
<p>その一方で、策定している市区町村の中には、地域福祉計画として策定することの必要性や効果を認識しているものがみられるなど、地域福祉計画等を策定する必要性や既存計画と地域福祉計画等の相違点についての地方公共団体の理解は、必ずしも徹底されていない。</p> <p>(注2) 介護保険法(平成9年法律第123号)第117条第1項に基づき市(区)町村が定めるものとされている介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施に関する計画</p>	表 1-(3)-イ-㉚
<p>ii) 地域福祉計画の内容</p>	
<p>地域福祉計画を策定済みの 37 市区町村について、その内容をみると、平成 19 年局長通知において具体的に盛り込むこととされている事項が記載されていないもの(不十分なものを含む)が、要援護者の把握方法については 36 市区町村(97.3%)、関係する機関との情報の共有方法については 33 市区町村(89.2%)、情報の更新方法については 31 市区町村(83.8%)、日常的な見守り活動や助け合い活動の推進方策については 3 市区町村(8.1%)あり、これら全てが記載されているものは 1 市区町村(2.7%)にとどまっていた。</p>	表 1-(3)-イ-㉛
<p>記載されていない事項がある市区町村では、その理由について、高齢者保健福祉計画(注3)などの類似の計画を策定しており、地域福祉計画に盛り込まなくても、特段の支障はないなどとしている。</p> <p>(注3) 老人福祉法第20条の8第1項に基づき市(区)町村が定めるものとされている老人居宅生活支援事業及び老人福祉施設による事業の供給体制の確保に関する計画(老人福祉計画)と介護保険事業計画を一体的に定めたもの。</p>	表 1-(3)-イ-㉜
<p>iii) 地域福祉計画等が未策定又は内容が不十分となっていることによる支障</p>	
<p>厚生労働省では、地域福祉計画等は、地域住民の意見を十分に反映させながら策定するものであり、今後の地域福祉を総合的に推進する上で大きな柱になるものであるとしており、策定しない場合、孤立死等の社会問題の把握や対策を含め、様々な支障が生じるとしている。</p>	表 1-(3)-イ-㉝
<p>また、地域福祉計画等は、地域住民等の協働による地域づくりの方向性を策定するものである一方、高齢者保健福祉計画等は、その策定に当たり、必ずしも地域住民等の参加や協力を前提としていない点において、性格が異なるため、既存計画は地域福祉計画等の代替計画にはならないとしている。</p>	
<p>このように、地域福祉計画等が策定されていない場合や内容が不十分となっている場合、要援護者について、その把握、情報の共有、支援の方法が</p>	

不明確となり、高齢者の社会的孤立の防止対策の実施に支障を来す可能性がある。また、地域福祉支援計画を策定しない場合、都道府県から管内市区町村に対する広域的な見地による地域福祉計画の達成に資するための適切な支援の実施に支障を来す可能性がある。

(b) 地域福祉計画等の改定状況

調査対象 48 市区町村のうち、地域福祉計画を策定している 37 市区町村について、その改定状況をみると、改定しているものが 35 市区町村 (94.6%)、計画期間を超過しているにもかかわらず、これを改定していないものが 2 市区町村 (5.4%) となっていた。

また、調査対象 17 都道府県のうち、地域福祉支援計画を策定している 13 都道府県について、その改定状況をみると、改定しているものが 10 都道府県 (76.9%)、計画期間を超過しているにもかかわらず、これを改定していないものが 3 都道府県 (23.1%) となっていた。

地域福祉計画を改定していない 2 市区町村では、その理由について、それぞれ、「計画の改定に関連する市の制度の動向を見守っており、現在は改定作業を中断しているため」、「計画終了年度の改定は体制等の制約で実現できなかったが、今後改定する予定」として、早期の対応は困難としているが、改定の必要性は認めている。

一方、地域福祉支援計画を改定していない 3 都道府県では、「未改定のままでも支障はなく、財政面等の問題から、計画を改定する優先順位が低いため」、「内容が類似する既存計画で補完でき、一計画として別に改定する必要がないため」、「市町村地域福祉計画の策定・改定の際には、市町村に対し助言による支援を行うこととしたので、策定した計画の評価・改定は行わないこととした」として、今後も改定する予定はないとしている。

しかし、地域福祉計画を改定しない場合、前述のとおり、策定しない場合や内容が不十分である場合と同様に、要援護高齢者について、その把握、情報の共有、支援の方法が不明確となるなど、高齢者の社会的孤立の防止対策の実施に支障を来すこととなる。また、地域福祉支援計画を改定しない場合、都道府県から管内市区町村に対する広域的な見地による地域福祉計画の達成に資するための適切な支援の実施に支障を来すこととなる。

(4) 社会的に孤立している高齢者等の把握状況等

a 社会的に孤立している高齢者等に係る情報の把握状況

調査対象 48 市区町村において、社会的に孤立している高齢者等を把握するための関係部局・他機関との連携により、どのような基礎情報が一元的に把握されているのかをみると、以下のような状況となっていた。

(a) 生活に困窮しているとみられる者の把握状況

孤立死の事例の中には、生活保護の受給が認められなかった者や支給を打ち切られた者が公共料金等を滞納し、ライフラインである電気やガスの供給

表 1-(3)-イ-③⑤

を止められた状態で発見されたものがある。

このため、福祉担当部局において生活保護に係る基礎情報を選定し、社会的に孤立するリスクが高いとされている高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯の情報と一元的に把握しているかをみると、次のとおり、一部の情報を除き、それぞれ、半数以上の市区町村が把握していない状況であった。

- ① 高齢者単身世帯に係る生活保護の情報について、
 - i 受給申請数を把握していないものが 25 市区町村 (52.1%)、
 - ii 申請却下数を把握していないものが 18 市区町村 (37.5%)、
 - iii 受給者数を把握していないものが 26 市区町村 (54.2%)、
 - iv 支給打切状況を把握していないものが 26 市区町村 (54.2%)であった。
- ② 高齢夫婦世帯に係る生活保護の情報について、
 - i 受給申請数を把握していないものが 29 市区町村 (60.4%)、
 - ii 申請却下数を把握していないものが 28 市区町村 (58.3%)、
 - iii 受給状況を把握していないものが 28 市区町村 (58.3%)、
 - iv 支給打切状況を把握していないものが 27 市区町村 (56.3%)であった。

なお、①、②について、全ての基礎情報を把握しているものは 17 市区町村 (35.4%) にとどまっていた。

(b) 健康状態に問題があるとみられる者の把握状況

また、孤立死の事例の中には、要介護認定を受け、短期間デイサービスを利用して認知症の高齢者が、要介護認定の更新申請を行わず、行政サービスを受けていない状態で発見されたものがある。

このため、介護保険等に係る基礎情報について、市区町村の福祉担当部局が社会的に孤立するリスクが高いとされている高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯の情報と一元的に把握しているかをみると、次のとおり、高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯のいずれについても、ほぼ全ての市区町村が把握していない状況であった。

- 高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯について、
 - ① 要介護認定の申請数を把握していないものが 48 市区町村 (100%)、
 - ② 非該当者(注4)数を把握していないものが 48 市区町村 (100%)、
 - ③ 要支援の認定者数を把握していないものが 48 市区町村 (100%)、
 - ④ 要介護の認定者数を把握していないものが 48 市区町村 (100%)、
 - ⑤ 認知症の罹患状況を把握していないものが 48 市区町村 (100%)、
 - ⑥ 障害の有無を把握していないものが 48 市区町村 (100%)、
 - ⑦ 二次予防事業の対象者数を把握していないものが 47 市区町村 (97.9%)みられる。

表 1-(3)-イ-㉔

(注4) 要介護認定の申請を行った者のうち、介護や支援が必要ないと判断された者を示す。

(c) 一元的な実態把握が十分に行われていない理由

厚生労働省では、社会的に孤立している高齢者等について、市区町村が各地域の実情に合わせて「孤立」の定義を定め、その実態を把握することが基本であるとしている。

しかし、前述のとおり、高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯の情報と生活に困窮しているとみられる者の情報については、おおむね半数以上の市区町村が福祉担当部局において一元的に把握しておらず、健康状態に問題があるとみられる者の情報については、ほぼ全ての市区町村が一元的にこれを把握していなかった。

これらの市区町村では、その理由について、「孤立」の定義が不明確で何を把握すればよいのか分からない、厚生労働省に報告することとされていないなどとしており、また、実態把握を行うためには、国による「孤立」の定義付けが必要であるなどとしている。

表 1-(3)-イ-⑳

このほか、民間研究機関の調査研究報告書(注5)によれば、高齢者の孤立や閉じこもりの予防・解消に際して直面している課題として、高齢者本人が支援を拒否する場合の実態把握や接触の方法が分からないとする地方公共団体が多数みられる一方、対人援助において高い技術を持つ専門職を登用し、本人との関係を地道に築いていくことを重視している地方公共団体があるなどとされているが、これらのことも、実態把握が十分に行われていない要因の一つとみられる。

表 1-(3)-イ-㉑

(注5) 平成 22 年度老人保健健康増進等事業「セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書」(株式会社ニッセイ基礎研究所)

b 高齢者が社会的に孤立する原因等分析の実施状況

社会的に孤立している高齢者等の実態把握に当たっては、高齢者が孤立する原因やその動向等进行分析することにより、あらかじめ、どのような情報を収集すればよいのかを特定する必要がある、これらの分析は、孤立死事例を把握・検証することにより行うことができる。

調査対象 48 市区町村における孤立死事例の把握・検証の実施状況をみると、以下のとおり、十分に行われていない状況であった。

(a) 孤立死事例の把握・検証の状況

調査対象 48 市区町村のうち、5 市区町村 (10.4%) において、高齢者の孤立化の防止対策に係る業務の参考とするなどとして、管内における孤立死事例を把握・検証している例がみられたが、43 市区町村 (89.6%) では、これを行っていなかった。

把握・検証を行っていない 43 市区町村では、その理由について、必要性が低いとしているものが 13 市区町村 (30.2%)、孤立死についての統一的な定義が存在せず、何を「孤立死」として把握したらいいのか分からないとし

表 1-(3)-イ-㉒

表 1-(3)-イ-㉓

<p>ているものが24市区町村(55.8%)、把握する仕組みがない又は方法が分からないとしているものが12市区町村(27.9%)となっていた。</p>	
<p>これらの市区町村では、孤立死事例を把握・検証するためには、警察からの一人暮らし高齢者等の死亡情報の提供等が必要(18市区町村)、国による孤立死の定義付けが必要(9市区町村)などとしている。</p>	表1-(3)-イ-④
<p>(b) 孤立死事例の把握・検証の必要性等</p>	
<p>このように、市区町村において、現に孤立している者や孤立死事例の把握・検証はほとんど行われていないことから、高齢者が社会的に孤立する原因やその動向等は必ずしも明らかとなっておらず、実態把握に必要な情報や、その保有先の特定なども進まない状況となっている。</p>	
<p>しかし、孤立死事例を把握・検証している5市区町村では、「65歳以上の高齢者が、誰にも看取られずに自宅で死亡し、数日間を経過し発見された場合」、「一人暮らしで誰にも看取られず居宅でなくなった状態」などとして、「孤立死」について独自の定義を設定し、実態把握、孤立死事例の検証を行っているものがあつた。また、当該5市区町村の中には、警察からの情報提供を受けて、孤立死事例を把握している例のほか、地域包括支援センターや保健、福祉、住宅等の関係部局に調査表を送付し、それぞれが把握している孤立死の事案について報告を求め、孤立死事例を把握している例もあつた。</p>	表1-(3)-イ-④～④
<p>また、自殺予防対策や交通安全対策、児童虐待の防止対策のように、毎年、全国における自殺者や交通事故死亡者、児童虐待による死亡者の関連情報を収集し、それらの要因や動向を分析することにより、その防止対策が効果的なものとなるよう活用している例がある。</p>	表1-(3)-イ-⑤
<p>さらに、国会においては、高齢者の孤立死に関する実態把握の必要性等について指摘されており、政府は、「今後、孤立死の問題に関して必要な施策を検討する中で、孤立死の実態把握の方法等についても調査研究を進めていきたい」と答弁(注6)するなどし、その必要性を認めている。</p>	表1-(3)-イ-⑥
<p>当省が意見を聴取した高齢者の孤立死問題について調査研究を行っている民間有識者においても、「孤立死は孤立化の結果であり、本来は孤立死する前に孤立状態から脱出させ、文化的生活を送らせるにはどうすべきかを考えることが重要であるが、孤立死の背後に隠れている高齢者の孤立化の実態を探るためにも、孤立死事例の把握やその要因分析を行う必要がある」として、孤立死事例の把握・検証の必要性を述べている。</p>	表1-(3)-イ-⑦
<p>これらを踏まえると、市区町村が行う孤立死事例の把握・検証を推進するとともに、孤立死及び孤立化の原因やその動向等の分析を行い、実態把握に必要な情報やその方法、対策の実施方法などの検討を行う必要があるとみられる。</p>	
<p>(注6) 第180回国会における「衛藤晟一参議院議員提出独居老人等の孤独死に対する政府の対応に関する質問主意書」(平成24年3月16日付け質問第64号)に対する答弁(平成24年3月27日付け答弁書第64号)。</p>	

【所見】

したがって、厚生労働省は、国庫補助事業などによる高齢者の社会的孤立の防止対策を効果的に行う観点から、必要なニーズ把握を適切に行うため、以下の措置を講ずることにより、市区町村における社会的に孤立している高齢者等の実態把握を推進する必要がある。

- ① 市区町村等が行う孤立死事例の把握・検証結果や、それらの事例の分析に基づき実態把握に必要な情報の種類や保有先などの情報を集約し、全国に情報提供すること。
- ② 把握が困難な者や行政からの接触を拒否する者等に係る状況把握を効果的に実施している事例を収集し、市区町村に提供すること。
- ③ 市区町村・福祉事務所と関係機関等との連携を推進するため、電力会社及びガス会社等との連携に係る先進的な事例を地方公共団体等へ周知するとともに、連携に当たってのアプローチの手法など（協定の締結や具体の通報方法等）を示すこと。
- ④ 市区町村が保有する高齢者の個人情報について、民生委員及び地域包括支援センターとの共有及び見守り活動の効果的な実施を推進するため、市区町村、関係機関等に対し、国の解釈に基づく個人情報保護の取扱いを徹底し、必要な情報の提供が行われるよう助言すること。
- ⑤ 市区町村等における地域福祉計画等の策定状況を把握し、社会的に孤立するリスクの高い高齢者等を含む要援護者の把握や情報の共有の方法等を定めた地域福祉計画等を策定していない場合や内容が不十分な場合は、早期の策定等が促進されるよう情報提供等の支援を行うこと。
- ⑥ また、市区町村における社会的に孤立している高齢者等の実態把握の進捗状況等を定期的に把握し、その結果を公表すること。

表1-(3)-イ-① 市区町村内部における高齢者情報の提供に係る連携状況

(単位：市区町村、%)

区分		情報の提供先部局					
		福祉	介護	住民	水道	国保 ・ 年金	住宅
情報の提供元部局	福祉（生活保護の受給等）		25	10	6	15	8
			52.1	20.8	12.5	31.3	16.7
	介護（介護認定等）	23		6	3	7	2
		47.9		12.5	6.3	14.6	4.2
	住民（住民基本台帳の登録事項等）	19	17		4	7	3
		39.6	35.4		8.3	14.6	6.3
	水道（料金滞納等）	2	1	1		0	1
4.2		2.1	2.1		0	2.1	
国民健康保険・年金（資格取得や受診状況等）	7	6	3	1		1	
	14.6	12.5	6.3	2.1		2.1	
住宅（公営住宅の入居・家賃の滞納等）	4	4	2	0	1		
	8.3	8.3	4.2	0	2.1		

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内は提供している情報の種類。

表1-(3)-イ-② 市区町村と他機関における高齢者情報の提供に係る連携状況

(単位：市区町村、%)

区 分	社会福祉協議会 (市区町村)	社会福祉協議会 (県)	民生委員・ 児童委員協議会	警察	自治会
他機関から市区町村に対し、高齢者に 係る個人情報の提供が行われているもの	26	3	25	8	11
	54.2	6.3	52.1	16.7	22.9
市区町村から他機関に対し、高齢者に 係る個人情報の提供が行われているもの	30	5	41	15	19
	62.5	10.4	85.4	31.3	39.6

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-③ 市区町村から民生委員に対する個人情報の提供状況①

(単位：市区町村、%)

内 容	該当数 (割合)
定期的に提供している	43 (89.6)
定期的に提供していない	5 (10.4)
うち、民生委員から求めがあった場合のみ提供している	4 (8.3)
うち、個人情報は提供していない	1 (2.1)
合計	48 (100.0)

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-④ 市区町村から民生委員に対する個人情報の提供状況②

(単位：市区町村、%)

区分	氏名	生年月日	住所	電話番号	緊急連絡先	家族構成	二次予防事業対象者	要介護度又は障害程度区分	生活保護受給状況
提供(A)	43	42	43	23	17	21	4	21	33
提供率(A/43)	100.0	97.7	100.0	53.5	39.5	48.8	9.3	48.8	76.7
未提供(B)	0	1	0	20	26	22	39	22	10
未提供率(B/43)	0.0	2.3	0.0	46.5	60.5	51.2	90.7	51.2	23.3

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-⑤ 市区町村が民生委員に高齢者の個人情報を定期的に提供していない理由

内容
○ 個人情報を民生委員に情報提供することについて、審議会に諮る必要がある。 また、民生委員にとっても一律に全ての高齢者等の情報を受け取ることが理想であるとは考えられないため。
○ 定期的に提供しなくても、特段の支障はないと考えられる。
○ 民生委員への情報提供は、民生委員からの求めに応じて随時提供しており、特に支障は生じていない。 また、過度な情報提供は管理等の問題もあり個人情報の漏洩等の懸念がある。
○ 民生委員からの要請があれば提供しており、特に支障は生じていない。 また、過度な情報提供は管理等の問題もあり個人情報の漏洩等の懸念がある。
○ 情報漏洩や本人・家族等から苦情が発生するおそれがある。

(注) 当省の調査結果による。

表1-(3)-イ-⑥ 市区町村が見守り活動に特に必要と考えられる情報（高齢者の健康状態及び経済状況に係る個人情報）を民生委員に提供していない理由

内容	左記の類型				
	プライバシーの問題	要請があれば提供している（定期に行う必要はない）	判断困難等	民生委員から要望がない等	その他
○ 多忙で時間的な余裕がない。					○
○ 民生委員から照会等があれば、個別に対応している。	○	○			
○ 精神障害者世帯は情報提供に拒否反応が強い。					
○ 当該情報はプライバシー性が高い。	○				
○ 多くの情報を提供すると民生委員が混乱を来す懸念がある。				○	
○ 当該情報を定期的に受ける必要性について、民生委員の側で総意が形成されていない。				○	
○ 民生委員が扱う個別の案件について、必要があれば、電話（口頭）で情報提供している。		○			
○ 個人情報をどこまで提供すべきか判断が困難である。		○	○		
○ 民生委員の職務を遂行する上で、これらの情報を提供する必要性は低いのではないかと考えられる					
○ 当該情報を一律に提供しなくとも見守り（訪問）活動は可能と考える。		○			
○ 当該情報の提供については、情報更新の課題もあり、慎重に対応する必要がある。また、関係課との協議も進んでいない。			○		
○ 民生委員児童委員協議会が、提供を受けることに難色（情報管理が困難。現在、活動する上で特に必要としていない等）を示している。				○	
○ 民生委員協議会から具体的な要望がなく、検討したことがない。				○	
○ 民生委員の活動に必要な情報は、個別に提供しており、民生委員の活動に特段の支障はみられない。		○			
○ 民生委員の活動に必要な情報は、個別に提供しており、民生委員の活動に特段の支障はみられない。		○			
○ 当該情報については、より配慮が必要な情報と考えられる	○	○			○
○ 要介護度や障害程度区分の情報については、地域包括支援センター等に提供されていれば、民生委員にまで提供しなくても、十分な支援等が行える。					
○ 厚生労働省や県も、高齢者の要介護度や障害程度区分の情報を民生委員に提供することまでは求めていないと認識している。					
○ 日常生活で支援や見守りが必要な高齢者については、地域包括支援センター職員と担当民生委員の間で互いに情報を共有して、定期的な見守りや支援体制をとっており、要介護者情報を定期的に民生委員に提供す		○			

る緊急性が見当たらない。					
○ 個別案件については、情報交換を行っている。		○			
○ 民生委員からの情報提供要望等もなく活動に支障をきたしていないものとする。		○			
○ 個別案件について民生委員から要請があれば、情報を提供している。また、必要に応じ、民生委員等を含めたケア会議等を開催し、情報を提供している。		○			
合計	3	11	2	4	2

- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 明確な理由を把握できたものについて記載している。
 3 複数の理由を述べている市区町村があるため、計上した市区町村数と回答数の合計は一致しない。

表1-(3)-イ-⑦ 市区町村から地域包括支援センターに対する個人情報の提供状況①

(単位：市区町村、%)

内容	該当数 (割合)
定期的に提供している	27 (81.8)
定期的に提供していない(地域包括支援センターから求めがあった場合のみ提供)	6 (18.2)
合計	33 (100.0)

(注) 当省の調査結果による。

表1-(3)-イ-⑧ 市区町村から地域包括支援センターに対する個人情報の提供状況②

(単位：市区町村、%)

区分	氏名	生年月日	住所	電話番号	緊急連絡先	家族構成	要介護度又は障害程度区分	生活保護受給状況
提供(A)	27	27	27	20	10	12	25	16
提供率(A/27)	100.0	100.0	100.0	74.1	37.0	44.4	92.6	59.3
未提供(B)	0	0	0	7	17	15	2	11
未提供率(B/27)	0.0	0.0	0.0	25.9	63.0	55.6	7.4	40.7

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-⑨ 市区町村が地域包括支援センターに高齢者の個人情報を定期的に提供していない理由

内容
○ 高齢者の個人情報の提供は、高齢者虐待への対応など、本人の生命や財産の保護のために、特に必要があると判断した場合に限られると認識している。
○ 地域包括支援センターから照会等があれば、担当部署に確認の上、個別に対応することが可能である。
○ 個別事案の対応等に応じ、必要な情報を提供しており、センターの活動に支障は生じていない。

(注) 1 当省の調査結果による。

2 明確な理由を把握できたものについて記載している。

表 1-(3)-イ-⑩ 市区町村が見守り活動に特に必要と考えられる情報（高齢者の健康状態及び経済状況に係る情報）を地域包括支援センターに提供していない理由

内 容	左記の類型			
	プ ラ イ バ シ ー の 問 題	要 請 が あ れ ば 提 供 し て い る （ 定 期 に 行 う 必 要 は な い ）	判 断 困 難 等	そ の 他
○ センターの業務内容からみて当該情報を提供する必要はないと考えている。		○		
○ 見守り活動等を目的とした当該情報の提供が個人情報保護法の例外規定(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)に該当するとは考えていない。 ○ センターからの要請があれば、必要に応じ、情報を提供している。	○	○		
○ 高齢者の健康状態（要介護度、障害程度区分）や経済状況（生活保護の受給状況等）などに係る情報の提供は、高齢者虐待への対応など、本人の生命や財産の保護のために、特に必要があると判断した場合に限られると認識している。	○			
○ 提供する情報の範囲等についてセンターと協議を重ねることが必要と考えている。			○	
○ 要介護度及び障害程度区分等の情報を提供するのが精一杯。生活保護の情報提供までは手が回らないのが現状。				○
○ 現状で特段の支障はない。		○		
○ 何らかの必要が生じた場合、情報提供している。また、当該情報は民生委員に提供しているため、地域包括支援センターにまで提供する必要はないと考えている。		○		
○ 出先に高齢者や障害者、生活保護に係る支援組織があり、必要に応じて地域包括支援センターと連携をとっている。		○		
○ 必要が認められれば、電話（口頭）で情報提供することとしており、定期的、定型的情報提供の必要性については感じていない。		○		

○ 地域包括支援センターは、社会的孤立の防止を目的とした見守りに特化した役割を担っておらず、支援が必要な事案をケースワークの中で把握し、福祉事務所と連携するものと認識している。個人情報を提供する目的は、二次予防事業対象者に対して介護予防事業参加への勧奨を実施することであり、経済状態の情報は当該目的を達成するために必要な情報に当たるとは考えていない。		○		
○ 高齢者の個人情報を一律かつ定期的に地域包括支援センターに提供することが「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」に該当しないと判断しているため。 ○ ただし、地域包括支援センターでは関係機関との連携や家庭訪問等を通じて孤立のおそれがある高齢者や生活に困窮した高齢者等、支援を必要とする高齢者について日頃から把握するよう努めており、当該高齢者に係る情報を把握した場合には、その都度、必要な情報を地域包括支援センターに提供している。	○	○		
○ 高齢者の個人情報をやみくもに一律に提供するのではなく、個人情報保護条例に基づき、事案ごとに「人の生命、健康、生活又は財産を保護するために緊急かつやむを得ないと認めて利用し、又は提供するとき」に該当するか否か等を判断して、必要に応じて情報提供している。	○			
○ 地域包括支援センターから個別案件で情報提供の要請があれば対応している		○		
合計	4	9	1	1

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-⑪ 要保護高齢者情報の把握における福祉事務所と関係機関等の連携状況

(単位：福祉事務所、%)

連携内容	関係機関		市町村関係部局		
	電力会社	ガス会社	水道部局	国保・年金部局	住宅部局
①関係機関等が福祉事務所に対して生活困窮者に係る情報を提供する	1	1	10	10	11
	2.5	2.5	25.0	25.0	27.5
②関係機関等が生活困窮者に対して福祉事務所への相談等を勧める	1	0	12	19	14
	2.5	0.0	30.0	47.5	35.0
③関係機関等が生活困窮者に対して福祉事務所の連絡先を記載したチラシ等を配付する	1	1	4	2	0
	2.5	2.5	10.0	5.0	0.0
④福祉事務所が関係機関等又は要保護者に対して減免・支払猶予等に関し働きかける	2	2	11	14	10
	5.0	5.0	27.5	35.0	25.0

(注) 1 当省の調査結果による。

2 割合 (%) は、40 福祉事務所に対する数値を示す。

表1-(3)-イ-⑫ 福祉事務所と関係機関等との連携が低調となっている理由

(単位：福祉事務所)

内 容	左記の類型			
	広域的に業務を行っており対応方法不明等	現行の見守り体制でも対応可能等	情報を処理できない(活用方法不明、体制不足)	その他
○ 都道府県が電力会社及びガス会社との広域的な連携を図ることについて検討している。	○			
○ 電力・ガス会社では、料金の滞納者と接触することがほとんどなく、生活困窮者から相談を受ける機会等がないと考えられる。				○
○ 特に、電力会社との連携に当たっては、広域的に働きかけを行うべきであるが対応方法不明。	○			
○ 電力会社は広域的に共通した業務を実施していることから国や県が主導し、共通の連携体制を整えてほしい。	○			
○ 電力会社との連携は、広域に実施すべきであるが、対応方法不明。	○			
○ 「地域包括ケアシステム」の構築を来年度から徐々に進めていく予定であり、見守り等も含めた総合的な生活支援で対応できると考えているため。		○		
○ 現状でも対応できている。		○		
○ 単に電気・ガス料金の長期滞納者情報を得たとしても、すべての滞納者に対して状況把握のための調査・対応は現体制下で難しいところである。			○	
○ 事業者が保有する滞納者情報を取得しても、要保護状態にあるかどうかは面談して確認する必要がある、その作業が膨大となるため			○	
○ 事業者が保有する滞納者情報を取得しても、どのように情報を整理して活用すればよいか思い当たらない。また、取得する情報が膨大となることが予想され、体制的に情報整理することが困難である。			○	
○ 事業者が保有する滞納者情報を取得しても、要保護状態にあるかどうかは面談して確認する必要がある、その作業が膨大となる。 ○ 関係部局及び関係機関から、保有する滞納者情報などを請求しようとしても、情報開示には消極的である。			○	○
○ 電気・ガス料金の滞納等が直ちに生活困窮によるものとは限らない。				○
○ 生活困窮者の情報は、隣近所、地区民生委員、社会福祉協議会等から福祉事務所とりわけ生活保護担当課に寄せられている。		○		
○ 孤立化対策については、地域の見守り活動の仕組みを構築することを最優先にしている。		○		
○ 電気料金等の滞納情報を基に要保護者の掘り起こしを行い生活保護の受給に結びつけることは体制的に困難な状況である。			○	

○ 電気料金等の滞納情報を基に要保護者の掘り起こしを行い生活保護の受給に結びつけることは体制的に困難な状況である。			○	
○ 電気料金等の滞納情報を基に要保護者の掘り起こしを行い生活保護の受給に結びつけることは体制的に困難な状況である。			○	
○ 管内において、公共料金等を滞納した生活困窮者が電気・ガス等の供給を止められたことにより死亡した事例がない。				○
○ 小さな町のため、生活に困窮した者が料金を滞納し、電気・ガス等の供給が止められそうになった場合には、事業者等から連絡がくる。		○		
○ 滞納等が続き生活に困窮していると判断される者については、個別に情報の提供を要請している。		○		
○ 民生委員などから情報が入る。 ○ 具体の連携方法や情報の活用方法等が不明。厚生労働省からの通知は、電気・ガス事業者との連携強化を求めるのみであり、どのような時期（料金滞納の段階か供給停止の段階か）に情報提供を受ければよいのか、情報をどのように活用すればよいのか、滞納等がある場合、本人から福祉事務所に連絡させるのか、福祉事務所に直接連絡するのかなど、何が適切なのかを判断できないことから、厚生労働省がそれらの基準やマニュアル等を作成し、示してほしい。		○	○	
合計	4	7	8	4

(注) 1 当省の調査結果による。

2 明確な理由を把握できたものについて記載している。

表 1-(3)-イ-⑬ 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、平成 21 年 9 月 1 日一部変更）（抜粋）

<p>3 地方公共団体が講ずべき個人情報の保護のための措置に関する基本的な事項</p> <p>(1) 地方公共団体の保有する個人情報の保護の推進</p> <p>地方公共団体の保有する個人情報の保護対策については、(個人情報の保護に関する法律(平成 15 年法律第 57 号)) 第 11 条第 1 項の趣旨を踏まえ、個人情報の保護に関する条例の制定に取り組む必要がある。また、既に条例を制定している団体にあっても所要の見直しを行うことが求められる。</p> <p>条例の制定又は見直しに当たっては、法及び行政機関個人情報保護法等の内容を踏まえるとともに、特に、いわゆるマニュアル処理に係る個人情報を保護対象とすること、行政機関個人情報保護法を参考としつつ、事務の特性に配慮した対象機関のあり方、自己情報の開示・訂正・利用停止等の本人関与の仕組みの充実、適切な苦情処理や不服申立て制度等の救済措置の整備、外部委託に係る個人情報の保護措置の整備、個人情報の漏えい等に対する罰則の検討、いわゆる「オンライン禁止規定」の見直し等の事項について留意することが求められる。</p> <p><u>また、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。</u></p>
--

(注) 1 () 内は当省が記載した。

2 下線は当省が付した。

表1-(3)-イ-⑭ 個人情報の適切な共有について（平成24年4月26日付け消費者庁消費者制度課個人情報保護推進室事務連絡）（抜粋）

個人情報取扱事業者の義務等を定める「個人情報の保護に関する法律」（平成15年法律第57号。以下「法」という。）においては、「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、あらかじめ本人の同意を得なくても個人データの提供が可能とされております（法第23条第1項第2号）。

また、地方自治体が保有している個人情報の取扱いについては、各地方自治体が定める条例によることとされており、「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日及び平成21年9月1日一部変更）において、いわゆる「過剰反応」が一部に見られることを踏まえ、条例の適切な解釈・運用が求められております。

この度、以下の資料を配布させていただきますので、各都道府県におかれましては、個人情報が適切に共有されるよう御協力いただくとともに、以上の内容を区域内の市区町村へ周知していただきますよう、よろしくお願い申し上げます。

資料1

人の生命・身体を保護するために個人情報を提供する際の基本的な考え方

1 個人情報取扱事業者からの情報提供について

個人情報保護法上、個人情報取扱事業者は、以下の場合には、あらかじめ本人の同意を得ずに個人データを第三者に提供できる。

○ 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

（法第23条第1項第2号）

※ 「本人の同意を得ることが困難であるとき」とは、本人に同意を求めても同意しない場合だけでなく、本人の連絡先が不明又は連絡先の特定のための費用が極めて膨大、時間的余裕がない等の場合なども一般的には含まれる。いずれにしても、本号に該当するか否かは個別具体的な事例に則して総合的な利益衡量により判断されることになる。（園部逸夫編「個人情報保護法の解説《改訂版》」124頁～125頁参照）

⇒ この場合、個人情報保護法上、人の生命・身体を保護するために、個人情報取扱事業者から情報提供することは阻害されていない。

2 地方自治体からの情報提供について

地方自治体が保有している個人情報の取扱いについては、いわゆる「過剰反応」が一部で見られることを踏まえ、各地方自治体が定める個人情報保護条例の規定を適切に解釈・運用を行うことが望まれ、それにより、人の生命・身体を保護するために関係者間で個人情報を共有するよう努めていただきたい。

（注） 下線は当省が付した。

表 1-(3)-イ-⑮ 市区町村が民生委員に対して高齢者の個人情報を積極的に提供している例

区分	内容
<p>個人情報保護審議会に諮問することで、高齢者の個人情報を民生委員に提供することについての疑義を解消し、個人情報を提供している例</p>	<p>当該地方公共団体では、民生委員に見守り活動の参考資料（高齢者の個人情報）を提供することについて、個人情報保護条例に抵触するのではないかとの疑義を解消するため、平成 19 年 2 月に個人情報保護条例に基づき、「個人情報保護・情報公開審議会」に対し、民生委員に個人情報を提供することの可否について諮問し、問題なしとの答申を受けている。</p> <p>この結果を受けて、民生委員に対し、住民基本台帳のデータを「高齢者名簿」として、65 歳以上の独居高齢者等の高齢者のみ世帯の個人情報を提供し、民生委員が行う見守り活動を支援している。</p>
<p>民生委員に対して、毎月、住民基本台帳上の 65 歳 11 か月に到達した全高齢者の個人情報に係る名簿を提供している例</p>	<p>当該地方公共団体では、福祉事務所を通じ、民生委員に対して、毎月、住民基本台帳上の 65 歳 11 か月に到達した全高齢者に係る名簿（以下「65 歳以上名簿」という。）（氏名、住所、年齢、性別、世帯員数、介護保険認定結果、介護保険サービスの有無を記載）を提供している。</p> <p>当該名簿の提供を受けた民生委員は、これを基に高齢者宅を家庭訪問し、世帯状況、身体状況、緊急連絡先の聞き取り調査を行い、調査結果を記載した 65 歳以上名簿を福祉事務所に提供しており、民生委員及び福祉事務所が高齢者に係る情報を共有することにより、個別の相談等に活用している。</p> <p>また、民生委員は、当該結果を基に、定期的な訪問が必要とされる高齢者等に対して、その身体状況等に応じて、2 か月に 1 回から 1 週間に 1 回までの頻度で巡回相談を行っており、相談結果を福祉事務所に提供している。</p> <p>さらに、民生委員に対し、毎年、4 月に 65 歳以上の全高齢者の名簿、異動があった場合は、異動者名簿を提供している。</p>
<p>個人情報の取扱いに関するガイドラインを作成し、市区町村から民生委員に対する個人情報の提供を促進している例</p>	<p>当該地方公共団体では、個人情報保護法の施行以来、行政から民生委員に対する情報提供が行われなくなり、民生委員から活動しづらくなったという声が多く聞こえるようになったことを理由に、市区町村から民生委員への情報提供を促進し、民生委員における情報管理の適正化を図り、民生委員活動を円滑に進めるため、平成 23 年 5 月に「民生委員と個人情報の取扱いに係るガイドライン」を作成している。ガイドラインにおいては、次のとおり、民生委員と市区町村などの関係機関が連携する必要性や市区町村が民生委員に提供することが望ましい情報を定めている。</p>

	<p style="text-align: center;">「民生委員と個人情報の取扱いに係るガイドライン」<抜粋></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p>4 内容</p> <p>(2) 市町村から民生委員に対する情報提供</p> <p>① 民生委員と市町村など関係機関との連携の必要性</p> <p>② 安否確認等の円滑な実施と民生委員の役割</p> <p>③ 提供することが望ましい情報</p> <p>○ 情報の種類</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 要援護高齢者に関する情報 ・ 災害時要援護者に関する情報 ・ ひとり暮らし高齢者に関する情報 ・ 障害者に関する情報 ・ 要援護者に関する施設入退所、転入・転出に関する情報 </div>
--	---

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-⑯ 見守り活動に必要な個人情報の提供に係る意見

区分	内容
市区町村	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地方公共団体における具体的な個人情報の提供事例を紹介してほしい。 ○ 目的外利用や第三者への提供が可能となるような国の指針、ガイドラインを示してほしい。
民生委員・ 民生委員・ 児童委員連 絡協議会	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市から介護認定や障害等級等の情報の提供を受けられれば、見守り活動に非常に有効。 ○ 国は市区町村による個人情報の提供について、もっと積極的に働きかけてほしい。 ○ 問題が複合している世帯を把握する制度がない。 ○ 各種情報を突合した上で提供してほしい。 ○ 行政から提供される情報が、福祉と防災で別々になっているので、統一してほしい。

(注) 当省の調査結果による。

表1-(3)-イ-⑰ 市区町村が高齢者の個人情報定期的に民生委員に提供することによる効果と支障
(複数回答) (単位:市区町村、%)

区分	内容	合計	選択率 (合計/43)
効果	①日常的な要援護者支援活動がスムーズに進んだ	33	76.7
	②災害や緊急事態発生時、要援護者の支援活動がスムーズに進んだ	18	41.9
	③民生委員の負担が軽減された	21	48.8
	④調査等の際、行政として必要な業務がスムーズに進んだ	24	55.8
	⑤特に効果と感ずるものはない	1	2.3
支障	①要援護者等本人から苦情があった	7	16.3
	②要援護者等の家族等から苦情があった	3	7.0
	③要援護者等が利用する福祉施設から苦情があった	0	0.0
	④要援護者等本人が犯罪被害者となった	0	0.0
	⑤要援護者等本人が悪質商法等何らかの被害を受けた	0	0.0
	⑥住民から苦情が寄せられた	4	9.3
	⑦特に支障はない	32	74.4

- (注) 1 当省の調査結果による。
2 民生委員に高齢者情報を定期的に提供している43市区町村の調査結果を示す。

表1-(3)-イ-⑱ 市区町村が高齢者の個人情報定期的に地域包括支援センターに提供することによる効果と支障 (複数回答) (単位:市区町村、%)

区分	内容	合計	選択率 (合計/27)
効果	①日常的な要介護者等への支援活動がスムーズに進んだ	25	92.6
	②災害や緊急事態発生時、要介護者等の支援活動がスムーズに進んだ	13	48.1
	③地域包括支援センターの負担が軽減された	16	59.3
	④調査等の際、行政として必要な業務がスムーズに進んだ	13	48.1
	⑤特に効果と感ずるものはない	1	3.7
支障	①要介護者等本人からの苦情があった	6	22.2
	②要介護者等の家族等から苦情があった	5	18.5
	③要介護者等が利用する福祉施設から苦情があった	0	0.0
	④要介護者等本人が犯罪被害者となった	0	0.0
	⑤要介護者等本人が悪質商法等何らかの被害を受けた	0	0.0
	⑥住民から苦情が寄せられた	0	0.0
	⑦特に支障はない	20	74.1

- (注) 1 当省の調査結果による。
2 地域包括支援センターに高齢者情報を定期的に提供している27市区町村の調査結果を示す。

表1-(3)-イ-⑱-i 自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集について
(平成24年7月17日付け厚生労働省・援護局地域福祉課事務連絡)(抜粋)

民生委員・児童委員に関する事務については、日頃より多大なご協力をいただき感謝申し上げます。さて、民生委員・児童委員については、地域における多様な生活課題の顕在化により、近年ますます期待される役割が大きくなっているところではありますが、市区町村においては、個人情報保護に過度に敏感な考え方をするなどにより、民生委員・児童委員の活動のベースともなる要援護者の情報が適切に提供されていないとの声があるところです。

当課では、「民生委員に対する個人情報の提供等に関する調査について」(平成22年9月10日社援地発0910第4号社会・援護局地域福祉課長通知)による各市区町村における民生委員に対する個人情報の提供状況等について調査を行い、その中でも積極的に個人情報を提供している市区町の好事例を別添のとおりとりまとめましたので、適宜活用をお願い致します。

別添 自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集

参考1 平成22年度民生委員に対する個人情報の提供状況調査結果

参考2 「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」(平成19年8月10日付厚生労働省関係課長連名通知)

参考3 「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)

参考4 消費者庁「よくわかる個人情報保護のしくみ<<改訂版>>」(抜粋)

自治体から民生委員・児童委員への
個人情報の提供に関する事例集

平成24年7月

厚生労働省社会・援護局地域福祉課

目次

1. 事例集の作成にあたって（地域福祉課長あいさつ）	2
2. 長野県民生委員活動と個人情報の取扱いに関する ガイドライン	3
3. 事例1：大分県中津市（定期的に担当地区内対象者一覧を配布）	7
4. 事例2：東京都中野区（個人情報を共有可能な条例及び協定書を制定）	13
5. 事例3：岩手県釜石市（行政からの提供情報及び提供方法を一覧化）	18
6. 事例4：島根県松江市（高齢者世帯情報等を本人同意で提供）	21
7. 事例5：福井県永平寺町（児童虐待等の情報を提供）	23
8. 事例6：愛媛県松山市（行政把握の要援護者名簿を直接提供）	25
9. 事例7：兵庫県たつの市（民生委員からの個別問合せに随時対応）	27

<事例選定の考え方>

民生委員は、特別職の地方公務員であり、民生委員法第15条に守秘義務が規定されているため、市町村は本人同意なしに民生委員に個人情報を提供することが可能である。

本事例集の事例は、平成22年9月に実施した「市町村の民生委員への個人情報の提供等に関する調査」（各都道府県3ヶ所の市町村を抽出したサンプル調査）結果を踏まえ、その中から「民生委員へ個人情報を積極的に提供している市町村」を20か所抽出した。さらに、その中から「必要に応じ、本人同意なしに民生委員へ個人情報を提供している市町村」を本事例集の事例として選定した。

参考1 平成22年度民生委員に対する個人情報の提供状況調査結果	29
参考2 「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な 実施について」（平成19年8月10日付厚生労働省関係課長 連名通知）	37
参考3 「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）	56
参考4 消費者庁「よくわかる個人情報保護のしくみ〈改訂版〉」（抜粋）	93

事例集の作成にあたって

厚生労働省社会・援護局地域福祉課長 矢田宏人

この度、「自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集」を作成することとなりました。この事例集は、市町村が民生委員に対して個人情報を提供する際に、情報提供を迷ったり躊躇することがないように、情報提供の適切な方法について提供するものです。

民生委員は、特別職の地方公務員とされ、民生委員法第 15 条には「守秘義務」が規定されています。一方で、個人情報保護法を所管している消費者庁では、「民生委員に個人情報が提供されない事例があること」を、過剰反応事例として紹介しています。

本事例集を作成する背景としては、以下のような点があります。

- (1) 東日本大震災や所在不明高齢者問題等により、支援を必要としている人々を地域から孤立させない支援が求められ、民生委員への期待も高まっている。
- (2) 民生委員が地域で活動するにあたって、支援を必要とする人々の個人情報が民生委員に適切に提供されていないとの声がある。
- (3) 平成 22 年度に全国の市町村にサンプル調査を行った結果、民生委員へ個人情報を提供していない市町村があることがわかった。

以上のような背景から、事例集を作成することとしたところです。

また、本事例集は、以下のような点を考慮して作成されています。

- (1) 平成 22 年度にサンプル調査として実施した「自治体から民生委員への個人情報の提供等に関する調査」の結果に基づいて、いくつかの優良事例を取り上げている。
- (2) 上記調査以外にも先進的な取組みをしている市町村を取り上げている。
- (3) 都道府県で自治体から民生委員への個人情報の提供についてガイドラインを作成している自治体を取り上げている。

このような趣旨をご理解の上、市町村から民生委員・児童委員のみなさまに、必要な個人情報が適切に提供され、地域福祉活動が推進されることを期待しております。引き続き地域福祉の推進にご尽力を賜りますようお願い申し上げます、事例集作成にあたってのご挨拶といたします。

表1-(3)-イ-⑳ 地域包括支援センターにおける地域の高齢者等の把握及び適切な支援のための関係機関等との連携体制の強化の徹底について(依頼)(平成24年3月8日付け老振発0308第2号厚生労働省老健局振興課長通知)(抜粋)

今般、生活に困窮された方や障害児・者等が地域で孤立した状態で亡くなられるという大変痛ましい事案が発生しているところです。

このような実態を踏まえ、別添のとおり、「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)及び「地域において支援を必要とする障害児・者の把握及び適切な支援のための関係部局・機関等との連携体制の強化の徹底について」(平成24年2月27日障障発0227第1号社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長通知)が発出されました。

これらの通知では、各市町村に対し、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を行うよう依頼しているところです。

各地域包括支援センターにおきましては、別添の通知の趣旨を踏まえ、孤立のおそれがある高齢者や生活に困窮された高齢者等、支援を必要とする高齢者を把握し、適切な支援へつなぐ等、センターで実施することとされている業務について、適切に実施していただくよう、あらためてお願いするものです。

また、都道府県におかれては、管内の市区町村を通じ、各地域包括支援センターに対して、上記の内容及び別添の通知について周知していただきますようお願いいたします。

なお、岩手県、宮城県、福島県におかれては、地域包括支援センターが仮設住宅における介護等のサポート拠点と連携して、仮設住宅における高齢者等に対する適切な支援を実施できるよう、サポート拠点に対しても別添の通知が周知されるよう、管内の市区町村に対して周知して頂きますようお願いいたします。

(注) 下線は当省が付した。

表1-(3)-イ-② 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日付け社援発0223第3号厚生労働省社会・援護局長通知）（抜粋）

従来より、「要保護者の把握のための関係部局・機関等との連絡・連携体制の強化について」（平成13年3月30日社援保発第27号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）にて通知しているとおり、生活に困窮された方に関する情報が、地方自治体の福祉担当部局の窓口につながるよう、関係部局、機関等との連絡・連携体制について強化を図り、生活に困窮された方の把握や必要な支援に努めるようお願いしてきたところである。

今般、生活に困窮された方が公共料金等を滞納し電気・ガス等の供給が止められた状態で発見されるという大変痛ましい事案が発生している。また、一部の地方自治体においては、関係部局・機関（民生委員を含む）等との連絡・連携体制が十分に図られていない実態も見受けられる。

このような実態を踏まえ、生活に困窮された方に関する情報を地方自治体の福祉担当部局が適切に収集する観点から、改めて管内における電気・ガス等の事業者等との連絡・連携体制の実態を把握した上で、「福祉部局との連携等に係る協力について」（平成14年4月23日資源エネルギー庁関係課長通知）に留意し事業者等と連携を強化されたい。

なお、その際は事業者や民生委員等から得られる生活に困窮された方の情報が着実に必要な支援につながるよう、地方自治体の福祉担当部局にこうした情報を一元的に受け止める体制を構築されたい。こうした情報を得た地方自治体の福祉担当部局は、民生委員等と連携の上、必要に応じて、生活に困窮された方に対する訪問、電話かけ等を行い、安否、健康状態の確認を行うなど適切な支援を実施されたい。

今後、事業者と福祉関係部局との連携がより円滑に行われるようにするための方策について、検討することとしているのでご了知されたい。

なお、本通知については、資源エネルギー庁と協議済みであることを念のため申し添える。

（注）下線は当省が付した。

表 1-(3)-イ-② 厚生労働省の新たな要請への対応状況（民生委員に対する個人情報の提供
 <頻度>）（単位：市区町村、%）

内容	該当数（割合）
何らかの対応を採っているもの	1（20.0）
未対応となっているもの	4（80.0）
うち、今後も実施の見込みはないとしているもの	1（25.0）
うち、今後の対応は未定のもの	3（75.0）
合計	5（100.0）

- （注） 1 当省の調査結果による。
 2 平成 24 年 10 月 5 日現在の状況。
 3 今後の対応は未定のものには、「検討中」や「無回答」を含む。

表 1-(3)-イ-③ 厚生労働省の新たな要請への対応状況（民生委員に対する個人情報の提供<提供
 している情報の内容>）（単位：市区町村、%）

内容	該当数（割合）	
	健康状態に係る 個人情報の提供	経済状況に係る 個人情報の提供
何らかの対応を採っているもの	1（5.3）	0（20.0）
未対応となっているもの	18（94.7）	8（100.0）
うち、今後も実施の見込みはないとしているもの	3（16.7）	1（12.5）
うち、今後の対応は未定のもの	15（83.3）	7（87.5）
合計	19（100.0）	8（100.0）

- （注） 1 当省の調査結果による。
 2 平成 24 年 10 月 5 日現在の状況。
 3 今後の対応は未定のものには、「検討中」や「無回答」を含む。

表1-(3)-イ-㉔ 厚生労働省の新たな要請への対応状況（地域包括支援センターに対する個人情報提供の提供＜頻度＞）
（単位：市区町村、％）

内容	該当数（割合）
何らかの対応をとっているもの	1（16.7）
未対応となっているもの	5（83.3）
うち、今後も実施の見込みはないとしているもの	2（40.0）
うち、今後の対応は未定のもの	3（60.0）
合計	6（100.0）

- （注）1 当省の調査結果による。
2 平成24年10月5日現在の状況。
3 今後の対応は未定のものには、「検討中」や「無回答」を含む。

表1-(3)-イ-㉕ 厚生労働省の新たな要請への対応状況（地域包括支援センターに対する個人情報提供の提供＜提供している情報の内容＞）
（単位：市区町村、％）

内容	該当数（割合）	
	健康状態に係る個人情報	経済状況に係る個人情報
何らかの対応をとっているもの	0（0.0）	0（0.0）
未対応となっているもの	2（100.0）	11（100.0）
うち、今後も実施の見込みはないとしているもの	1（50.0）	7（63.6）
うち、今後の対応は未定のもの	1（50.0）	4（36.4）
合計	2（100.0）	11（100.0）

- （注）1 当省の調査結果による。
2 平成24年10月5日現在の状況。
3 今後の対応は未定のものには、「検討中」や「無回答」を含む。

表 1-(3)-イ-⑳ 厚生労働省の新たな要請への対応状況（要保護高齢者の把握等のための福祉事務所と関係機関等との連携）（単位：福祉事務所、％）

内容	該当数（割合）
何らかの対応を採っているもの	13（32.5）
未対応となっているもの	27（67.5）
うち、今後も実施の見込みはないとしているもの	6（22.2）
うち、今後の対応は未定のもの	21（77.8）
合計	40（100.0）

- （注） 1 当省の調査結果による。
 2 平成 24 年 10 月 5 日現在の状況。
 3 今後の対応は未定のものには、「検討中」や「無回答」を含む。

表 1-(3)-イ-㉗ 調査対象市区町村における地域福祉計画の策定状況

(単位：市区町村、%)

策定済み	策定中	未策定		合計
		策定予定あり	策定予定なし	
37 (77.1)	5 (10.4)	4 (8.3)	2 (4.2)	48 (100)
		6 (12.5)		

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-㉘ 調査対象都道府県における地域福祉支援計画の策定状況

(単位：都道府県、%)

策定済み	策定中	未策定		合計
		策定予定あり	策定予定なし	
13 (76.5)	1 (5.9)	0 (0.0)	3 (17.6)	17 (100)
		3 (17.6)		

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-㉙ 地域福祉計画等を策定していない主な理由

○ 介護保険事業計画(注2)など、内容が類似する既存計画を策定していることから、地域福祉計画が未策定であっても特段の支障はない。
このため、今後も地域福祉計画を策定する予定はない。

(注) 1 当省の調査結果による。

2 介護保険法（平成9年法律第123号）第117条第1項に基づき市町村が定めるものとされている介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施に関する計画。

表 1-(3)-イ-㉔ 地域福祉計画を策定する必要性やメリットに関する市区町村の意見

<p>当該地方公共団体では、i)地域福祉計画は、福祉に関する計画（高齢者保健福祉計画（注2）等）の上位に位置付けられており、各計画の橋渡しの役割を担うものであること、ii)計画を策定することにより、住民に対して地域福祉をどのように進めていくのか、その説明責任を果たすことができること、iii)地域福祉計画の策定過程において、一般市区町村民に広く意見募集を行うことにより、住民の地域福祉に対する意識を高めることができることなどを理由に、地域福祉計画を策定する必要があるとしている。</p>
<p>当該地方公共団体では、市区町村が策定する高齢者保健福祉計画や介護保険事業計画は、行政の視点に立って策定されているが、地域福祉計画は、地域における生活課題について、主として市区町村民の視点で策定されるものであり、住民が対応すべき事項が多く盛り込まれることから、地域福祉に対する住民の役割が明確化されるメリットがあるとしている。</p>

(注) 1 当省の調査結果による。

2 老人福祉法第 20 条の 8 第 1 項に基づき市町村が定めるものとされている老人居宅生活支援事業及び老人福祉施設による事業の供給体制の確保に関する計画（老人福祉計画）と介護保険事業計画を一体的に定めたもの。

3 同様の趣旨で計画策定の必要性やメリットがあるとするところが他にも 2 市区町村みられる。

表 1-(3)-イ-㉕ 地域福祉計画に盛り込むこととされている事項の記載状況

(単位：市区町村、%)

記載状況		内容	具体的に記載されているもの	不十分	記載なし	合計
要援護者の把握方法			1 (2.7)	9 (24.3)	27 (73.0)	37 (100)
				36 (97.3)		
要援護者情報の共有に関する事項	関係機関の情報共有方法		4 (10.8)	8 (21.6)	25 (67.6)	33 (89.2)
	情報の更新方法		6 (16.2)	0 (0.0)	31 (83.8)	
				31 (83.8)		
要援護者の支援に関する事項	日常的な見守り活動や助け合い活動の推進方策		34 (91.9)	2 (5.4)	1 (2.7)	3 (8.1)
				3 (8.1)		

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-㉔ 地域福祉計画に盛り込むこととされている事項の全てを記載している例

平成 19 年局長通知により計画に盛り込むこととされている事項	当該地方公共団体の地域福祉計画における該当部分<抜粋>	
要援護者の把握方法	要援護者の把握と情報の管理方法 <u>障害者については障害者手帳の申請時に、また、高齢者については要介護認定時や民生委員活動の際に、要援護者情報を把握し、収集した情報については、担当課で適切な管理を行います。</u>	
要援護者情報の共有に関する事項	関係機関の情報共有方法	情報の関係機関との共有方法 要援護者の情報の収集については、台帳登録制度の趣旨について本人に説明し、希望の意思を確認してから必要な情報を収集する「 <u>手上げ方式</u> 」とします。 <u>情報が記載された台帳の原本は市で管理し、副本を本人と関係自主防災会、担当民生委員・児童委員及び地域支援者で管理するものとします。</u>
	情報の更新方法	情報更新の方法 <u>台帳登録がされていない要援護者については、希望の意思を 3 年ごとに確認し、登録済者については年に 1 回自主防災会や民生委員・児童委員などを通じて異動を確認し、最新の情報への更新に努めます。</u>
要援護者の支援に関する事項	日常的な見守り活動や助け合い活動の推進方策	<u>ひとり暮らし高齢者や障害者、要介護高齢者世帯など災害時要援護者の居場所を確認し、その情報を収集し、平常時からの見守りや災害時における支援などを図るため、災害時要援護者支援制度を充実します。</u>

- (注) 1 当該地方公共団体の地域福祉計画に基づき、当省が作成した。
 2 該当部分欄は、地域福祉計画の抜粋である。
 3 下線は当省が付した。

表 1-(3)-イ-㉕ 地域福祉計画の内容が不十分となっている理由

○ 高齢者保健福祉計画などの類似の計画を策定しており、地域福祉計画に盛り込まなくても、特段の支障はない。

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-㉔ 地域福祉計画等を策定する必要性に関する厚生労働省の見解

地域福祉計画等を策定する必要性について	<p>地域福祉計画等を策定する必要性について、地域福祉計画は、地方公共団体が住民の参加を得ながら、地域福祉を総合的かつ計画的に推進することにより、社会福祉の理念を達成し、新たに発生する社会問題の解決を目指すための方策であるとともに、計画の策定を通じて住民の参加が促され、地域づくりにつながるものである。</p> <p>また、地域福祉計画等を策定しないことにより、近年、社会問題となっている孤立死や自殺、ホームレス、家庭内暴力、虐待、ひきこもり等の把握や関連対策、又は地域づくりに支障を来すおそれがある。</p>
既存計画を地域福祉計画等の代替計画としていることについて	<p>地域福祉計画等は、高齢・障害等の分野を横断して、地域の課題に対する行政、事業者、地域住民等の協働により地域づくりの方向性を策定するものである一方、総合計画や介護保険事業計画等の既存計画は、高齢・障害等の特定分野について定めるものであり、また、計画の策定に当たり、必ずしも地域住民等の参加や協力を前提としていない点において、地域福祉計画等とは性格が異なるため、既存計画は地域福祉計画等の代替計画にはならない。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-㉕ 地域福祉計画等の改定状況 (単位：都道府県、市区町村、%)

区分	内容	該当数
都道府県	策定済	13 (100)
	うち、改定済み	10 (76.9)
	うち、未改定	3 (23.1)
市区町村	策定済	37 (100)
	うち、改定済み	35 (94.6)
	うち、未改定	2 (5.4)

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-㉔ 社会的に孤立するリスクの高い高齢者等に係る情報の把握状況

(単位：市町区村、%)

区分		65 歳以上の者				
		高齢者単身世帯		高齢夫婦世帯		
		把握	未把握	把握	未把握	
生活困窮者	生活保護申請数	27 (56.3)	23	25 (52.1)	19	29 (60.4)
	〃 申請却下数	25 (52.1)	22	26 (54.2)	20	28 (58.3)
	〃 受給者数	27 (56.3)	30	18 (37.5)	20	28 (58.3)
	うち、介護扶助受給者数	29 (60.4)	24	24 (50.0)	21	27 (56.3)
	〃 支給打ち切り数	26 (54.2)	22	26 (54.2)	21	27 (56.3)
健康状態に 問題がある 者	要介護認定申請数	26 (54.2)	0	48 (100)	0	48 (100)
	非該当者数	27 (56.3)	0	48 (100)	0	48 (100)
	要支援 1～2 の認定者数	40 (83.3)	0	48 (100)	0	48 (100)
	うち、介護予防サービスの年間 実受給者数	32 (66.7)	0	48 (100)	0	48 (100)
	うち、居宅介護サービスの 利用者数	30 (62.5)	0	48 (100)	0	48 (100)
	要介護 1～5 の認定者数	42 (87.5)	0	48 (100)	0	48 (100)
	うち、介護サービスの年間実 受給者数	31 (64.6)	0	48 (100)	0	48 (100)
	うち、居宅介護サービス の利用者数	30 (62.5)	0	48 (100)	0	48 (100)
	二次予防事業の対象者		1	47 (97.9)	1	47 (97.9)
	認知症高齢者（日常生活自立度 I 以上）		0	48 (100)	0	48 (100)
	障がい高齢者（日常生活自立度 J 以上）		0	48 (100)	0	48 (100)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内の数値は調査対象とした 48 市区町村に対する割合を示す。

表1-(3)-イ-③7 調査対象とした市区町村において、社会的孤立のリスクの高い高齢者に係る指標を把握していない理由

内容
○ 一般的に、高齢者単身世帯（特に男性）、高齢夫婦世帯の中に、社会的孤立に陥り易い者が存在すると思われるが、「社会的孤立のリスクの高い者」の正確な定義付けを行っていない。
○ 定義付けが難しく、「孤立」という視点で実態を把握していない。何らかの見守りや支援等が必要と判断される者については、民生委員を中心に、ある程度把握されているのではないか。
○ 孤立している高齢者等についての定義付けを行っていないことから、高齢者等に関する既存のデータ等を類型化して実態把握する等の取組は行っていない。（同様1件）
○ 孤立している高齢者等についての定義付けを行っていないことから、高齢者等に関する既存のデータ等を類型化して実態把握する等の取組は行っていない。 独自には判断できないことから、国に定義付けをしてほしい。
○ 要介護認定者及び高齢障害者のうち、災害時要援護者台帳の登録に同意した一部の者しか把握していない。
○ 社会的に孤立している高齢者等について明確な定義がないことから実態把握を行っていない。（同様2件）
○ 社会的に孤立している高齢者等については、福祉行政報告例、介護保険事業状況報告等、厚生労働省に対する報告の対象となっていないことから実態把握を行っていない。（同様1件）
○ 社会的孤立のリスクの高い高齢者等の定義について国から示されていないことや、問題が深刻化していないことなどから実態把握は行っていない。（同様2件）

(注) 1 当省の調査結果による。

2 調査において、明確な理由を把握できたものについて記載している。

表 1-(3)-イ-㉔ 平成 22 年度老人保健健康増進等事業「セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書」(平成 23 年 3 月ニッセイ基礎研究所) (抜粋)

<p>○ 高齢者の孤立や閉じこもり予防・解消に際して自治体が直面している課題 高齢者の孤立や閉じこもり予防・解消に際して直面している課題について具体的にあげてもらった。 以下では、その中で主要な課題について示す。</p> <p>① 高齢者本人からの支援拒否 <u>高齢者の孤立や閉じこもり予防・解消に際して直面している課題として、最も多いのが高齢者本人からの支援拒否に関する内容</u>であった。特に <u>家族や親族と疎遠</u>になっていたり、<u>近隣とのつながりが希薄である場合</u>では、<u>介入や支援のみならず日常的な見守り体制の構築すら困難</u>となることもあるようである。また、一部には、家族がいる場合でも、本人だけでなく家族からも支援を拒否されるケースもみられている。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>地域との接点や外出自体を拒否している高齢者をどうやって見つけだし、かかわりを持っていくか。</u> ・ <u>情報が流動的であり、一人一人を管理する責任部署が無い。当事者が介入を拒否する。問題を問題としてとらえていない人への支援が困難。</u> ・ 民生委員や地域包括支援センター職員が実態把握のため、訪問、電話連絡をするが、拒否されて支援ができないケースがある。 ・ 介入を拒否される高齢者の対応、個人情報の取り扱い。 ・ <u>高齢者本人が周囲との関わりを拒否している場合、対応策を実施するのが困難である。</u> ・ <u>医療受診拒否など深刻なケースもあり、親族等ある場合は連携の上、ある程度強制的に対応する事も可能だが、無い場合は対応策が無い。</u> ・ 高齢者が支援を拒否してしまうと、人権尊重の点からそれ以上の介入が困難。 ・ <u>1人暮らしや高齢者世帯に対し災害時要援護者登録制度をすすめているが、拒否される方への対応、また近隣の見守り支援者になってくれる人がいない。</u> ・ 見守りを拒否する人等への対応、個人情報の取り扱い。 ・ 高齢者自身が関わりを拒否する。 ・ <u>関係者が閉じこもりと考えても、本人が関わりを拒否される場合の対応方法、継続的支援が難しい。</u> ・ <u>リスクのある高齢者が、行政・近隣住民との関わり拒否・諸サービス利用拒否をしている。安否確認や緊急システム等を導入しても、24時間側にいる状況ではないため、発見できず、看取られないまま死に至ることが発生してしまう。</u> ・ <u>独居であること、近隣とのつながり等が希薄であることなどを把握しても、他人の介入や支援を拒否する方が多い。</u> ・ 本人が、支援・サービスを拒否する場合の介入。見守り体制が難しい。

- ・ 高齢者一人暮らしの生活保護受給者が、支援・サービス・医療機関の受診を拒否するケースがある。
- ・ 本当に見守りが必要な人が介護サービスを拒否するなどの第三者の介入を拒むケースがある。 家族とも疎遠になっている場合、見守りが難しい。
- ・ 親族との関わりが少なく、支援を拒否する。
- ・ 民生委員から、日頃の活動や高齢者実態調査の際に拒否的な対応をする人が増えて困っているとの話が聞かれる。
- ・ 町内での介護予防教室や高齢者活動サロンに勧誘しても、参加を拒否される方がおり、社会生活への関わりを持つことが難しい方がいる。
- ・ 高齢者自身が地域やサービス利用等を拒否することもある。経済的問題。
- ・ 家族や地域から孤立した高齢者本人が拒否した場合、立ち入ることが困難である。
- ・ 市の提供するサービス等の受給拒否がある場合に、状況の把握が難しい。
- ・ 地域で働きかけを行っても拒否する方がいるため、その方へいかにアプローチするか。
- ・ 当事者自身が介入されることを拒否する場合の対応。
- ・ 全数訪問を拒否されるケース対応に苦慮する。
- ・ 行政や民生委員が関係を持とうとしても、かたくなに拒否をされる方にどうアプローチすればよいかが課題である。
- ・ 精神疾患がある場合の対応が困難・受け入れ拒否がある人の対応が困難。医療、介護保険を滞納しているケースが多い。
- ・ 他人の支援を拒否する一人暮らし老人の対応に苦慮している。
- ・ 調査において、プライバシーの観点から調査を拒否する世帯がある。
- ・ 地域との関わりや介入を拒否し、孤立している方の支援の難しさを感じている。
- ・ サービスの受け入れ拒否者に対する対応が困難。
- ・ 見守り等の支援を拒否する方の対応。 地域包括支援センターが介入し支援を行っている。関係者への働きかけを行ったうえ、直接訪問ではないが、関係者から情報を入手し、見守りを行っている。
- ・ 介護サービス等の関わりを拒否する高齢者、家族への対応。
- ・ 「地域ネットワーク推進事業」により、独居老人宅を月2回訪問し、状況の把握に努めているが、中には把握調査自体を拒否する方もいるため、苦慮しているところがある。
- ・ 行政職員（社会福祉士、保健師等）や、民生委員による訪問を拒否される方への介入方法。
- ・ 拒否的な高齢者に対する介入等。
- ・ 地域の民生委員や自治会に協力をお願いしているが、関わりを拒否される方（自治会等に入らない等）の見守りが困難。
- ・ 閉じこもり傾向の方に介護予防教室等勧奨しても拒否する、あるいは隣近所との付き合いが全く無い場合の支援。
- ・ 民生委員や地域住民とも交流がなく、情報を把握しにくい高齢者の把握方法。同居家族の訪問拒否。
- ・ 地域や包括センター、行政との関わりを拒否する高齢者に対し、踏み込んだ介入ができない。

親族連絡先を教えたがらず、緊急時対応の協力者が探せない。

- ・ サービス利用を拒否する高齢者が多くなってきている。
- ・ 市では予防・解消を目的に事業を行っているが、拒否する高齢者がいる。
- ・ 各担当の持つ情報の中で、そのような事例が疑われる方がいた場合、様々な方面から支援をしていくため訪問し、相談を行いたいが、「訪問を拒否する」「必要を感じない」と本人より拒絶される例があり、それ以上踏み込んでいけないこと。
- ・ 支援が必要な高齢者自身及びその家族が、地域とのつながりや行政機関や関係機関の介入を拒否している事例についての介入の困難さ。
- ・ 訪問時に拒否があった場合の対応方法。情報収集においては、関係機関（特に警察）との連携が必要だが、連携するしくみ、法的根拠がない。
- ・ 本人が拒否する。親族調整が難しい。サービスを使わない。

4 処遇困難者へのアプローチ

(省略)

1 関係づくりと継続的な関わりに向けた地道な対応

客観的にみると、公的な支援や外部からの見守りが不可欠と思われるケースでも、最初のアプローチで関係づくりに失敗してしまうと、その後の介入が困難となり、継続的な支援に結びつけることが難しくなる。このような場合の対応方法では、まず、対人援助において高い技術を持つ専門職を登用し、本人との関係を地道に築いていくことを重視している自治体が多い。地道に訪問を続けていくことで、最初は玄関に近づくことができないケースでも、少しずつ顔馴染みの関係になり、徐々にコミュニケーションが取れるようになるとのことで、本人との関係性が深まるにつれ、何らかの支援に結びつけることができるようである。セルフ・ネグレクトおよび高齢者の孤立予防になどにおいては、根気強い対応こそが解決の秘訣と捉えることができる。

無理に介入を急ぐことなく、家族関係を確認した上で、本人を取巻く地域の関係者（近隣住民、新聞配達、銀行、商店等の日常生活に関わる人間）との連携力を強めたり、情報収集のネットワークをつくったりしながら、個別の支援チームを結成して見守り支援を行っている事例も少なくない。

[事例・意見]

○ 高齢者を狙った犯罪が増加する中、支援者が自宅を訪ねても信頼してもらうことが難しくなっている。在宅支援センターや地域包括支援センターでは踏み込めないようなケースでは、自治体職員が同行するのも方策の1つとして有効である。

○ セルフ・ネグレクト状態の人のケースでは、ほとんどの場合本人に会うことが難しく、サービスにつなげていきにくいのは確かである。その多くは、経済的な理由であったり、長年の暮らし方として慢性化していたりするため、本人自身はそれほど困難を感じていないことが多い。支援にあたっては、一つひとつの小さなことを手伝いながら、関係性を深め、何らかのサービスにつないでいくことが重要。

- 郵便物がたまっていたり、ゴミが蓄積されている状態が発見された場合は、「役所からの郵便物が届いていますね」「ゴミ出しのお手伝いをしましょうか」と声をかけていくと、コミュニケーションがとりやすい。特に、「役所関係の手続きなどを手伝います」と申し出ると、拒否されることは意外に少ない。
- やっと地域に『踏み込んでいく』ことができるようになったところで、地域に眠っている問題の掘り起こしを手がけ始めたところである。これまで、異変に気づいて自宅を訪ねても、玄関より先には入れなかった人も、踏み込むことを根気強く続けることで、相談できる関係性が生まれている。

2 本人を中心にした支援者のチームづくり

『ゴミ屋敷』と言われるような状態に陥り、近隣からの苦情対象となるような事例では、たとえゴミを片付けられたとしても、その後の長期的な見守りが必要となる。

自治体の取り組み状況をみると、本人を外側から見守っていく（監視ではなく、見守っていく）ための地域住民等による協力関係を結んだり、地域の協力者に、本人支援の必要性や本人の状況・状態理解を促していく取り組みが行われていた。

[事例・意見]

- ケースワークの中では、必ずと言っていいほど支援を拒否する人が出てくるが、一概にそれを否定することはできない。外から見守りながら、何らかの形で継続的な関わりを持っていくことが大切。
- 支援拒否のあるケースなどでは、本人との関係がある地域の人や新聞配達員、商店の人などに、さりげない日常の見守り役として協力関係を結び、変化が生じたときに、すぐに対応できるチーム連携をつくっている。

3 キーパーソンとの連携

セルフ・ネグレクトや孤立などの課題を抱えている人は、医療や介護サービスなどに関するニーズが高い場合も多く、その後の対応策における相談や意思決定の際のキーパーソンの存在が重要となる。しかし、往々にして、家族との関係が崩れているケースが少なくなく、スムーズに支援につなげられない状況も課題視されている。

既に、本人と家族の人間関係が壊れているようなケースでも、家族が本人の心身状態を理解していなかったり、病気に対する誤解を持っていたりすることが原因となっている場合もあるので、本人の状態を客観的に説明し、理解を促していくような家族支援の視点を持つことが重要となる。

(注) 下線は当省が付した。

表 1-(3)-イ-㉔ 孤立死の実態把握を行っていない理由（集計表）（市区町村、%）

未実施の理由	該当数
孤立死の定義が不明	24 (55.8)
把握する仕組みがない又は方法が分からない	12 (27.9)
必要性が低い	13 (30.2)
必要性を検討したことがない	5 (11.6)

- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 () 内の数値は、孤立死の実態把握が未実施となっている 43 市区町村数に対する割合を示す。
 3 複数の理由を述べているところがあるため、合計数は調査対象機関数(48)と一致しない。

表 1-(3)-イ-㉕ 孤立死の実態把握を行っていない理由（内訳表）

未実施の理由	左記の類型			
	孤立死の定義が不明	把握の仕組みがない・方法不明	必要性が低い	必要性等を検討したことがない
孤立死の定義付けを行っていないため。また、死亡届に添付されている死亡診断書等では、家族、近所等との関係、亡くなったときの状況等は明確となっておらず、孤立死かどうかの実態把握は困難である。また、孤立死の実態を把握することについて、行政が行うかどうか明確な位置付けがされていない。	○	○		
孤立死の定義付けを行っていないため、現時点での把握は困難であるが、必要性はあると考えている。定義付けにもよるが、警察でなければ把握できず、警察の協力は不可欠である。警察からも、現時点での統計方法では把握はできないので、定義付けがなされれば、可能な限り協力するとの一定の理解は得ている。	○	○		
明確な定義付けを行っていないため、発生件数は把握していない。また、警察などから孤立死に係る情報が入らない状況である。なお、死亡届は、死亡日と原因しか記載されていないため、孤立か否かの把握は困難。	○	○		
死亡届に添付されている医師の死亡診断書は、死因の把握は可能であるが、死亡時の状況（家族にみとられたのか、一人で死亡したのか、どのように発見されたのか）が不明である。		○		
孤立死の定義付けを行っていないため。	○			
誰にもみとられずに死亡した例の実態把握を実施する必要性について検討したことがないため。				○
関係機関で必要性について協議を行ったこともなく、現在のところ、統計と			○	

して発生件数を把握する必要性を強く感じてはいない。				
警察から孤立死の情報が入る仕組みがないので、把握することは困難。		○		
孤立死の実態把握を行う仕組みは無いが、小さい町なので、高齢者に係る孤立死であれば、誰かしら連絡があり、お悔やみ情報等から情報は把握できる。			○	
親族や地域、関係者との関わりが全くないということは非常に少なく、これまで死後10日を経過するような事例はない。今後は正確な件数の把握が必要であると考えている。			○	
近年、区議会において高齢者の孤立死の件数について質問を受けたこともあり、把握する必要性は認識。ただし、明確な定義がなく、定義する場合には全国一律の基準を設定することが望ましいと考えられることや、近隣関係の希薄化・自治会加入率の低下等により、民生委員や町会・自治会を通じて情報収集することが困難になってきていることなどから、これまで区独自の調査は未実施。	○	○		
生前の、周囲との交流状況が不明であることが多い。		○		
孤立死の定義付けを行っていないため。	○			
特になし。	—	—	—	—
定義が明確になっていないため、関係機関に対し協力依頼をする際の、情報提供基準を示すことが困難である。	○			
孤立死の発生件数を把握することを検討したことが無い。				○
一人暮らし高齢者等に対する民生委員の見守り活動が頻繁に行われており、死後長期間経過して発見されるような「孤立死」の発生は考え難いため。			○	
市内では孤立死がそれほど問題化しておらず、厚生労働省も孤立死の定義付けを行っていない。	○		○	
定義付けが困難であり、情報の収集も困難で発生件数は把握できない。	○	○		
孤立死の定義付けが行われていないため、把握する対象者が特定できない。	○			
孤立化あるいは孤立死防止に特化した対策の必要性を否定するものではないが、課題として取り組むべきものは他にも多く、それが一定の成果をあげた時に次に取り組むテーマの候補の一つとして孤立死を考えたい。			○	
孤立死が頻繁に発生している状況から必要性については認識している。自治体により「孤独死」や「孤立死」など名称も様々で定義も見解も異なるなど、定義が定まっていないことから実態把握を行っていない。国全体の問題でもあり、まずは国が明確な定義付けを行うべきである。実態を把握しようとすれば警察に頼らざるを得ない。	○			
孤独死の定義がないため、発生件数は把握していない。 地域性、性別、年齢などの傾向を把握する上で、統計は必要と考える。	○			
介護支援専門員等業務、配食サービス・介護用品給付事業等の訪問時、応答がないなど不審な場合、通報を受け所在確認をして孤立死を発見する場合もあるが、それ以外の件数が不明で全件数がかめられないため把握していない。			○	

孤立死の定義が明確になっていない。	○			
孤立死の把握方法として、死亡届の際に家族に確認するなどが考えられるが、デリケートな事柄であるため困難。		○		
孤独死を定義(「一週間のうち一度も家族や近所の人たちと触れ合うことなく過ごしていた人が誰にも看取られることなく生涯を終えること」)しているが、孤独死の情報を入手する仕組みが確立されていないため。		○		
孤立死の定義付けを行っていないため、どこからが孤立死か不明。	○			
定義付けを行っていないため把握していない。	○			
把握することとなっていないため。				○
行政上の重要課題となっていないため。				○
行政上の重要課題となっていないため。				○
孤立死の定義付けを行っておらず、把握する仕組みも無いため。	○	○		
孤独死の定義が無く、その把握が困難であるため。また、孤独死の発生件数は少なく、早急な対策が必要な状況ではないため。	○		○	
孤立死に至る事情は人それぞれ異なるものであり、一律に定義付けを行うことが困難である。また、報道等でみられるような、社会から孤立しており、死後数か月経過して発見されるといった孤立死が発生するのは極めて稀である。	○		○	
孤立死の定義があいまいであり、発生件数の把握は不可能である。	○			
人口が少なく、一人暮らしの高齢者や見守りの必要な方等の把握がおおむねできていると考えており、民生委員による定期的な訪問等による見守り活動も実施している。そのため、孤立死と言われる事例は起きていない。			○	
孤立死が頻繁に発生しているとは認識しておらず、あまり必要性を感じていない。			○	
孤立死の定義が定まっていないため。	○			
国が定義付けしていない中で、独自に行うことはできない。	○			
国(厚生労働省等)から孤立死の定義が示されておらず、また、孤立死問題が深刻化していない。	○		○	
国(厚生労働省等)から孤立死の定義が示されておらず、また、孤立死問題が深刻化していない。	○		○	
国(厚生労働省等)から孤立死の定義が示されておらず、また、孤立死問題が深刻化していない。	○		○	
市区町村合計	24	12	13	5

(注) 1 当省の調査結果による。

2 複数の理由を述べているところがあるため、合計数は調査対象機関数(48)と一致しない。

表 1-(3)-イ-④ 孤立死事例の把握・検証を行うために必要なこと

意見の内容（概要）	該当数
孤立死の定義付けを自治体が独自に行うことは困難であり、統一性等を確保する観点などから、国が定義してほしい。	9 市区町村
孤立死の実態把握等を行うためには、警察からの情報提供が必要である。	18 市区町村

（注） 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-⑤ 孤立死事例を把握・検証等している市区町村の例

<p>当該地方公共団体では、高齢者の孤立化の防止対策に係る業務の参考とするため、平成 19 年度から、高齢者の孤立死事例を調査している。</p> <p>調査は、半年に一度、地域包括支援センターや保健、福祉、住宅等の関係課に調査表を送付し、それぞれが把握している孤立死の事案について報告を求め、結果を集計している。</p> <p>孤立死の定義は、「65 歳以上の高齢者が、誰にも看取られずに自宅で死亡し、数日間を経過し発見された場合」とされており、調査表により把握している内容は、①住所、②性別、③年齢、④親族の有無、⑤介護保険等サービスの利用の有無、⑥利用しているサービスの内容、⑦異変を発見した経緯、⑧発見日、⑨発見されるまでの期間、⑩発見に至った経緯、⑪各種サービスの利用の有無及び内容、⑫発見時の状況・今後の課題等となっている。</p> <p>なお、平成 22 年度の孤立死者数は、合計 50 人で、内訳を見ると、年代別では 70 代が 24 人（48%）で最も多く、次いで 80 代（18%）となっている。また、発見までの期間については、33 人（66%）が数日又は 1 週間以内に発見されている一方、2 週間を超えるものが 7 人（14%）となっている。</p>
<p>当該地方公共団体では、管内 9 か所の地域包括支援センターから、一人暮らしの高齢者が死亡後、数日経過して発見された事例について、随時、報告を受けて把握している。</p> <p>これによれば、平成 21 年度 10 人、22 年度 23 人、23 年度 14 人の孤立死が発生している。</p> <p>なお、同地方公共団体では、当該調査結果について、把握漏れがある可能性はあるが、それでも相当程度の実態は把握できているのではないかとしている。</p>
<p>当該地方公共団体では、孤立死が社会問題として取り上げられるようになったことにより、実態把握の必要性を感じたとして、平成 21 年度から地域から孤立した状態で死亡した事例について、民生委員、同地方公共団体職員、警察、消防等から報告を受けて把握している。</p> <p>把握内容は、氏名、年齢、性別、発見のきっかけ、死亡時の様子、報告者、緊急通報装置設置の有無（平成 22 年度から把握）となっている。</p> <p>孤立死の件数は平成 21 年度が 10 件、22 年度が 11 件（そのうち、65 歳以上の者の割合は 21 年度が 100%、22 年度が 72.7%）となっている。</p> <p>同地方公共団体では、孤立死した者が、なぜ人と関わらない生き方を選択してしまったのか、生きている間にどのような施策を行えばそうした選択をせずに済んだのかなど、高齢者の生きがい対策の推進や見守り支援の方策を検討し、政策立案の根拠とするため、孤立死情報の把握・分析を行うとしている。</p>
<p>当該地方公共団体では、孤立死の防止対策を実施するためには、その発生状況を把握する必要があるとの認識から、平成 21 年に県警本部に該当データの提供を依頼し、以来、年 1 回、県警本部から</p>

「独居者の死亡統計」を入手して孤立死事例を把握している。

把握内容は、死因別、年齢別（65歳未満、65歳以上の別）、性別、発見までの期間別の人数及び発見まで1週間以上経過した者の人数となっている。

平成21年から23年までの間における独居者（65歳以上）の死亡者数は、毎年50人以上となっており、発見までに1週間以上経過した者は、毎年10人近くに及んでいる。

当該地方公共団体では、地域包括支援センター、ケアマネジャー、ヘルパー、近隣住民、警察等からの連絡により、一人暮らし高齢者の死亡事例（自宅において死亡状態で発見された者、自宅で倒れているのを発見され、搬送先の病院で死亡した者）を把握している。

これによれば、平成22年度に7人、23年度は9人の孤立死が発生している。

（注） 当省の調査結果による。

表1-(3)-イ-④ 孤立死事例を把握・検証等している都道府県の例

① 当該地方公共団体では、管内において相次いで発生した高齢者等の孤立死事例を踏まえ、関係市区町村、ライフライン事業者（電力会社、ガス協会等）とともに、要援護者を把握し、適切な支援を実施することを目的に、検討会を設置。生活困窮者などの要援護者を把握し適切な支援を実施するため、要援護者に関する情報が福祉事務所等の担当窓口につながるよう、市区町村と事業者が情報を共有できる仕組みをつくるための連携方策について協議している。

これにより、新たに、次のとおり、要保護者に係る情報共有の仕組みが構築されている。

i 市区町村は、住民から生活困窮に関する相談を受け、その時点では生活保護などの福祉的な支援に至らないが継続的な状況把握が必要と判断された場合には、次の2点について相談者の同意を得る。

- ・ 市区町村から事業者に対し、相談者の指名等の情報を提供すること
- ・ ライフライン供給停止の際、事業者が市区町村に対してその旨の情報を提供することについて相談者の同意を得ること

ii 市区町村は、同意を得た相談者の氏名等の情報について事業者を提供

iii 事業者は、利用者に対して供給停止措置をとることを決定した際は、市区町村から情報提供された相談者の氏名等と供給停止者名を突合し、供給停止者の中に市区町村から情報提供された者が含まれている場合は、その旨市区町村に連絡

iv 市区町村は、事業者から供給停止の連絡を受けた者と面談し、必要な支援を検討・決定

② また、同地方公共団体では、こうした孤立死を防ぎ、地域で要援護者を支えるための関係機関等における連携の充実・強化を目指し、「要援護者を地域で支える関係機関連携マニュアル」を作成し、管内市区町村に配布して、孤立死を防止するための体制づくりに活用するよう依頼している。

本マニュアルでは、市区町村内における庁内関係部署による連携方法として、福祉担当部署、保健担当部署、医療担当部署、税務担当部署、住宅担当部署、水道担当部署など、直接住民と接し、様々な相談を受ける機会の多い庁内の担当部署が、それぞれの立場で察知した要援護者に関する情報を共有し、連携を図るため「庁内関係部署連携会議」の設置が必要とされている。

（注） 当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-④ 当省が実地調査の対象とした機関以外で、孤立死事例を把握・検証等している例

立川市では、管内において相次いで発生した高齢者等の孤立死事例を検証し、問題点として、庁内・関係機関との情報共有と連携、地域の高齢者の現状の把握と孤立防止、地域包括支援センターの利用の更なる周知等を挙げている。

また、上記の検証結果に基づく具体的な改善方策として、介護保険の要介護認定を受けているが、介護サービスを利用していない高齢者等の実態を把握する必要があると考え、サービス未利用者を抽出して、その者たちの状況を把握。その結果を分析し、必要な者に対して定期的な見守りや介護サービスなどを案内していくとともに、今後の見守りのあり方にも反映させていくとしている。

調査の方法としては、要介護認定者から各種介護保険サービス利用者を除いた全ての者に調査票を郵送し、回答を受けることにより状況を把握。未提出者については、市職員が電話や個別訪問し、現状把握と地域包括支援センターの周知を行う。回答者のうち、福祉の対応が必要とされる者については、市職員・地域包括支援センター等が個別に対応することとしている。

松戸市では、毎年、地元警察に対し、市内における孤立死に関する調査を依頼（i）孤独死の定義は「ひとり暮らしで誰にも看取られず居宅でなくなった状態」、ii）市内地区別の孤独死の人数、男女別を把握する。iii）対象年齢を 50 歳以上とし、年齢階層別に把握する。iv）発見されるまでの日数と発見状況を把握する。）し、孤立死事例を把握・検証している。

これによれば、次表のとおり、高齢者の孤立死者数は、平成 18 年の 55 人から 20 年には 76 人、22 年には 105 人へと増加傾向で推移している。

表 松戸市における高齢者の孤立死者数の推移 (単位:人)

区分	男	女	合計
平成 18 年	35	20	55
平成 19 年	40	32	72
平成 20 年	43	33	76
平成 21 年	43	33	76
平成 22 年	61	44	105

(注) 1 松戸市の資料に基づき、当省が作成した。

2 65 歳以上の者を計上している。

同市の常盤平団地自治会では、孤立死の実態把握の分析結果を受けて、孤立死を発生させる社会的な要因として、i）高齢化の進展及び一人暮らしの増加、ii）都市化による近隣関係の希薄、iii）核家族化の普遍化、iv）長期不況とリストラ、失業を掲げている。

また、孤立死の防止対策として、社会福祉協議会及び民生児童委員協議会と連携し、「孤独死ゼロ作戦」と称し、i）孤独死した場合、早期発見・早期対応、ii）65 歳以上ひとり暮らし「登録」の呼びかけ、iii）ひとり暮らしへの対応（訪問、助け合い活動、見守り活動、安否確認、各種サービス制度の紹介、介護保険の活用等）iv）「通常時」及び「緊急時」の通報ネットワークの活用、v）「向こう三軒両隣」の呼びかけ（地域コミュニティーの推進）等の活動を行っている。

東京都監察医務院では、孤立死を「異状死（自殺、事故死、原因不明）のうち、自宅で亡くなられた一人暮らしの人」と定義し、東京 23 区における高齢者（65 歳以上）の孤立死事例の検証結果を公表している。

調査は、検案・解剖情報がデータベース化された昭和 62 年以降の状況について、性別や年齢別に死後から発見までの経過日数などを統計的に分析している。

これによれば、次表のとおり、高齢者の孤立死者数は、平成 14 年の 1,364 人から 19 年の 2,361 人へと年々増加し、その後、20 年は 2,211 人、21 年は 2,194 人とおおむね横ばいで推移しているが、22 年には 2,913 人へと増加している。

表 東京 23 区内における高齢者の孤立死者数の推移 (単位：人)

14 年	15 年	16 年	17 年	18 年	19 年	20 年	21 年	22 年
1,364	1,451	1,669	1,860	1,892	2,361	2,211	2,194	2,913

(注) 平成 24 年白書に基づき、当省が作成した。

独立行政法人都市再生機構では、「運営管理する賃貸住宅約 76 万戸において、単身の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ケース（自殺や他殺を除く）」を孤立死と定義し、その人数を公表している。

これによれば、次表のとおり、高齢者の孤立死者数は、平成 14 年の 156 人から増加傾向で推移しており、21 年には 472 人と約 3 倍に増加している。

表 独立行政法人都市再生機構の賃貸住宅における高齢者の孤立死者数の推移

(単位：人)

14 年	15 年	16 年	17 年	18 年	19 年	20 年	21 年
156	190	250	299	331	403	426	472

(注) 平成 24 年白書に基づき、当省が作成した。

(注) 該当する機関の公表資料に基づき、当省が作成した。

表 1-(3)-イ-④ 国の他制度における把握・検証の取組

自殺予防対策	内閣府では、警察庁及び厚生労働省から年齢別、職業別、原因・動機別等の自殺者に関する詳細なデータの提供を受け、各種データを集計し、自殺の実態を関係機関に速報性を持って情報提供するとともに、自殺者数の動向や要因を分析し、今後の課題を明らかにするなど、政府の自殺対策が効果的なものとなるよう活用している。
交通安全対策	警察庁では、全国における交通事故の発生状況や交通事故死者数等の情報を把握・分析し、最も効果的な交通安全対策の検討に活用するとともに、国民に対し、把握・分析した結果を周知することにより、注意を喚起し、交通事故の防止を図っている。

<p>児童虐待の防止対策</p>	<p>児童虐待の防止等に関する法律（平成 12 年法律第 82 号）第 4 条第 5 項により、国及び地方公共団体は、児童虐待を受けた児童がその心身に著しく重大な被害を受けた事例の分析を行うとともに、児童虐待の予防及び早期発見のための方策、児童虐待を受けた児童のケア並びに児童虐待を行った保護者の指導及び支援のあり方、学校の教職員及び児童福祉施設の職員が児童虐待の防止に果たすべき役割その他児童虐待の防止等のために必要な事項についての調査研究及び検証を行うものとする。</p> <p>厚生労働省では、毎年度、社会保障審議会児童部会の下に設置されている事例検証委員会において、児童虐待による死亡事例の検証を行い、指摘された課題等を公表することにより、地方公共団体が行う児童虐待の防止等への活用を図っている。</p> <p>児童虐待の防止等に関する法律（平成 12 年法律第 82 号）＜抜粋＞</p> <p>（国及び地方公共団体の責務等）</p> <p>第 4 条</p> <p>5 国及び地方公共団体は、児童虐待を受けた児童がその心身に著しく重大な被害を受けた事例の分析を行うとともに、児童虐待の予防及び早期発見のための方策、児童虐待を受けた児童のケア並びに児童虐待を行った保護者の指導及び支援のあり方、学校の教職員及び児童福祉施設の職員が児童虐待の防止に果たすべき役割その他児童虐待の防止等のために必要な事項についての調査研究及び検証を行うものとする。</p>
------------------	---

（注）当省の調査結果による。

表 1-(3)-イ-④⑥ 高齢者の孤立死に係る実態把握の必要性に関する国会での指摘

質問内容	答弁内容
<p>一 政府は、独居老人の孤独死の数を把握しているか。把握している場合、その数を時系列で示されたい。</p> <p>二 独居老人が孤独死した場合及び病院・老人施設等で亡くなった場合における、①家族・親族の有無の比率、②遺族の引取り数、③家族・親族に引き取られない又は拒否された無縁仏の数及び④無縁仏の葬儀の執行数について、政府は把握しているか。把握している場合、その数を時系列で示されたい。また、把握していない場合、政府はこれらの統計を整備し、その実態を把握する必要があると考えるが、調査等を行う予定はあるか、今後の政府の方針を具体的に示されたい。</p>	<p>一及び二について</p> <p>平成二十三年版高齢白書では、「孤立死（孤独死）」について、「誰にも看取られることなく息を引き取り、その後相当期間放置される」場合として記述しているが、孤立死については明確な定義がないこと等から、お尋ねの数及び比率について、現時点では把握しておらず、お答えすることは困難である。</p> <p><u>今後、孤立死の問題に関して必要な施策を検討する中で、孤立死の実態把握の方法等についても調査研究を進めていきたい。</u></p>

（注） 第 180 回国会における衛藤晟一参議院議員提出の独居老人等の孤独死に対する政府の対応に関する質問主意書（平成 24 年 3 月 16 日付け質問第 64 号）及び答弁（平成 24 年 3 月 27 日付け答弁書第 64 号）の内容に基づき、当省が作成した。

表 1-(3)-イ-④⑦ 孤立死の発生件数に係る実態把握の必要性に関する有識者の意見

意見の内容
<p>高齢者の孤立死対策を実施する上で、孤立死が全国規模で、どの地域にどの程度発生しているのかを把握することは極めて重要。これにより、対策の規模や方法、予想される効果等についての検討が可能となる。民間では常盤平団地での取り組みをはじめとして、孤立死と向き合っている。それに対して、行政の取組は遅れている。注意喚起という観点からも、全国的な調査を行う必要がある。</p>
<p>孤立死は孤立化の結果であり、本来は孤立死する前に孤立状態から脱出させ、文化的生活を送らせるにはどうすべきかを考えることが重要。ただし、孤立死の背後に隠れている高齢者の孤立化の実態を探るためにも、孤立死の実態調査を実施した方がよい。その場合、「孤立死」の定義をしっかりと定めて、厳密な数値を出すことに心血を注ぐのではなく、大まかな把握でもいいから、取り組み始めることに意味がある。</p>

(注) 当省の調査結果による。

勸告	説明図表番号
<p>(4) 仮設住宅に入居している高齢者の支援</p> <p>ア 仮設住宅入居高齢者の支援の概要</p> <p>(7) 仮設住宅等における介護・福祉サービス等の拠点づくり</p> <p>今般の東日本大震災においては、被災者に多くの高齢者が含まれており、また、阪神・淡路大震災と同様に、長期間、仮設住宅に入居している高齢者については、孤立死等の発生が懸念されていることなどから、見守りや声掛けなどの取組や健康管理等を含めた日常生活に関するきめ細かな支援が求められている。</p> <p>このため、厚生労働省では、東日本大震災による被災者の生活支援や復興支援を目的として、被災道県に対する介護基盤緊急整備等臨時特例基金（地域支え合い体制づくり事業分）の積み増しを実施しており（注1）、当該道県から資金の交付を受けた市町村は、仮設住宅や借上げ住宅等に生活する高齢者等の安心した生活を支援するためのサービス拠点（以下「サポート拠点」という。）を設置している（注2）。</p> <p>（注1）平成23年度の第1次補正予算では70億円、第3次補正予算では90億円を計上している。積み増しの対象は、東北地方太平洋沖地震により、災害救助法（昭和22年法律第118号）の適用を受けた市町村を有する道県（北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉、新潟及び長野）である。</p> <p>（注2）平成23年11月4日現在、全国で91か所のサポート拠点が設置されており、このうち64か所が開設されている。</p> <p>サポート拠点においては、「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」（平成23年4月19日付け都道府県高齢者保健福祉主観部（局）宛て老健局総務課等連名事務連絡。以下「サポート拠点等の設置に関する通知」という。）により、地域の実情に応じ、高齢者等の入居者に対する巡回・訪問、総合相談支援、デイサービス、地域交流サロン、生活支援サービス等を包括的に実施することとされている。</p> <p>このうち、巡回・訪問については、仮設住宅に入居している高齢者等が孤立することを防止する見守りや声掛け、相談の受付などを目的として行われているものであるが、新聞報道等においても、東日本大震災後の復興が進展せず、いまだ先が見えないことによる不安やストレスなどから部屋に閉じこもり、孤立する高齢者等が増加する傾向にあるとして、改めて、その重要性が指摘されている。</p> <p>また、介護、年金、就労、健康など多岐にわたる相談に応じる総合相談支援についても、相談者のニーズ及び行政課題の把握、関係機関への橋渡し等による問題の解決など、仮設住宅に入居している高齢者等が安心して日常生活を送るための重要な役割を担っている。</p> <p>これら巡回・訪問や総合相談支援を行う者として、訪問支援員やライフサポートアドバイザー（住民からの様々な相談を受け止め、軽微な生活援助のほか、専門相談や具体的なサービス、心のケア等につなぐなどの業務を実施）、相談支援専門員等が配置されている。</p>	<p>表1-(4)-①</p> <p>表1-(4)-②</p>

(イ) 高齢者等に配慮した仮設住宅の整備

厚生労働省では、仮設住宅における要介護高齢者等の安心した日常生活を支えるため、サポート拠点等の設置に関する通知において、地域支え合い体制づくり事業を活用し、東日本大震災における仮設住宅を整備する際には、高齢者や障害者に配慮した仕様など、ニーズに応じた仮設住宅（グループホーム型仮設住宅）の整備に配慮（注3）するよう関係都道府県（青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉、新潟及び長野）に要請している。

調査対象とした宮城県では、平成 24 年 3 月末現在、県内の 265 か所の仮設集会所のうち 25 か所にサポート機能として、ケア対応入浴設備を設置している。

同県では、これらの入浴設備について、仮設住宅に設置されている浴室では浴槽が高い位置にあるなど、高齢者や障害者が利用しづらいことが想定されたことから、介護保険の適用の有無にかかわらず、仮設住宅の入居者が簡易なデイケアとして利用できるよう地域支え合い体制づくり事業を利用して整備したものである。

（注3）住宅の概要（設備のイメージ）：浴室、台所、共同生活スペース（居間、食堂など）、管理室を整備。

イ 仮設住宅入居高齢者の支援の状況

調査対象とした宮城県においては、平成 24 年 4 月現在、13 市町に合計 50 か所のサポート拠点が設置されており、仮設住宅等に入居している高齢者等に対する巡回・訪問活動や総合相談・生活支援等を行うこととしている。

今回、このうち、3 市町村を抽出し、それぞれ 2 か所のサポート拠点（合計 6 か所）について、仮設住宅に入居している高齢者等の支援状況をみると、以下の状況となっていた。

(7) サポート拠点における高齢者等の支援状況

a 巡回・訪問の実施状況

調査対象 3 市町村の 6 サポート拠点について、日常の見守りや声掛け、総合相談の受付として実施されている仮設住宅に入居している高齢者等に対する巡回・訪問の実施状況をみると、次のような状況となっていた。

(a) 巡回・訪問の実施状況

6 サポート拠点における平成 23 年度の巡回・訪問の実施状況をみると、ほぼ毎日、サポート対象世帯の全てを対象に巡回・訪問を実施しているものがある一方で、対象世帯数に対する 1 日当たりの巡回等の実施率が、1%未満であるものがあるなど、活動実績が低調なサポート拠点があった。

(b) 活動実績が低調なサポート拠点が生じている理由

6 サポート拠点について、巡回等の実施方針をみると、1 日に全世帯を巡回するとしているものがある一方で、何世帯を訪問するかは定めていないものもあるなど、そもそも巡回・訪問の実施方針がそれぞれ異なってお

表 1 - (4) - ③

表 1 - (4) - ④

表 1 - (4) - ⑤

り、また、巡回・訪問の実施体制についても、職員1人当たりの受持ち世帯数に最大で3倍の較差が生じるなどの状況であった。

(c) 巡回・訪問の実施頻度を増加させる必要性

サポート拠点による巡回・訪問は、高齢者の孤立化を防止するための日常の見守りや声掛け、相談の受け付けなどを目的として行われるものであり、また、当省が仮設住宅に入居している高齢者を対象に行った意識調査において、社会活動への参加が低調な者や生活上の不安や問題を相談する相手がいないとする者など、社会的な孤立のリスクが高い者が少なからずみられることから（詳細は、後述(ウ)参照）、巡回・訪問の実施方針の見直しや担当者の採用の範囲を広げるなどにより、巡回・訪問が日常的に行われるよう実施する頻度を増やすことについて、市町村等は検討する余地があると考えられる。

b 総合相談の実施状況

調査対象3市町村の6サポート拠点について、総合相談の実施状況をみると、平成23年度の相談事案の処理件数が1,000件を超えるものが1か所、200から350件程度のものが3か所、相談の記録がなく相談実績が0件となっているものが2か所となっていた。

表1-(4)-⑥

(イ) 仮設住宅における設備の有効利用

調査対象3市町村のうち、2市町村の仮設集会所に設置されている16か所のケア対応入浴設備から7設備を抽出して、開設（平成23年9月又は10月）から平成24年5月までの利用状況をみると、一度も利用されていないものが2設備、8か月間で延べ3人しか利用されていないものや設置当初の2か月は利用があったが、最近7か月は全く利用されていないものが2設備みられるなど、4設備（57.1%）が有効に利用されていない状況であった。

表1-(4)-⑦

当該4設備を設置した2市区町村では、有効に利用されていない理由について、利用の促進まで手が回らなかった、バリアフリー申請すれば仮設住宅の浴室を短期に改修できる状況にあり、あえて仮設集会所の入浴設備の利用を勧めなかったなどとしている。

(ウ) 仮設住宅に入居している高齢者に対する意識調査

高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯等については、社会的に孤立するリスクが高く、特に、仮設住宅の入居者については、いまだ先が見えないことによる不安やストレスから部屋に閉じこもるなど、そのリスクは更に高まると考えられる。

調査対象3市町村について、それぞれ3か所の仮設住宅を抽出（合計9仮設住宅）し、合計85人の居住者（高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯から1仮設住宅当たり10人程度を抽出）について、社会的孤立に係る意識調査を行ったところ、次のような状況となっていた。

a 近隣住民等との関わり合いや生活上の不安の解消等

日常生活における家族や近隣住民等との交流頻度を調査したところ、家族や友人、御近所のいずれかと「週に2～3回」は交流（会う又は電話）している者が84人（98.8%）となっているが、その一方で、社会活動への参加状況を調査したところ、「参加しない」としている者が14人（16.5%）、「参加は年に1回以下」としている者が15人（17.6%）となっており、合わせて29人（34.1%）の活動が低調となっていた。また、生活上の不安や問題を相談する相手がいないとしている者が6人（7.1%）となっていた。

表1-(4)-⑧

b 孤立化を防止するための対応を求める意見

また、緊急時に備えた対応の充実（緊急通報システムの設置など）や、コミュニケーションの充実（旧町内会等の以前からの知り合いをできるだけまとめて同じ仮設住宅等へ入居させることや、サポート拠点の職員及び近隣住民によるこまめな声掛けを行うことなど）を求める者がそれぞれ3割程度あるなど、孤立化を防止するための対応を求める意見が聴かれた。

表1-(4)-⑨

(I) 仮設住宅における孤立防止対策の推進等の必要性

調査対象3市町村の6サポート拠点においては、仮設住宅に入居している高齢者等に対する支援の中心である巡回・訪問、総合相談の実績が低調となっているものがあるが、東日本大震災の被災者支援は国の重要政策であり、同種の事業において、サポート拠点ごとの支援が的確に行われるよう十分配慮する必要がある。

また、当省が意識調査を行った高齢者の中には、社会活動への参加が低調な者や生活上の不安や問題を相談する相手がいないとする者など、今後、孤立するリスクが高い者が少なからずみられ、孤立化を防止するための対応を求める意見も聴かれた。

これらのことから、仮設住宅に入居している高齢者等が孤立することなく安心して生活できるよう、今回、当省が指摘した支援事業や設備に限定することなく、サポート拠点による支援実績や設備の利用状況を、道県が市町村と連携しつつ、定期的に点検・把握し、必要な措置を講ずることにより、被災者支援を推進していく必要性が認められる。

【所見】

したがって、厚生労働省は、仮設住宅に入居し、生活上の不安や問題を抱え、孤立化の防止を求めている高齢者に十分に配慮した支援を推進するため、サポート拠点ごとに必要な被災者支援が的確に行われるよう、道県と市町村が連携しつつ、より一層、きめ細かな対応をとるよう指導する必要がある。

表1-(4)-① 応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について（平成23年4月19日付け厚生労働省老健局事務連絡）（抜粋）

東日本大震災により被災した方等への必要な介護保険サービス等の確保については、多大なご配慮、ご尽力をいただき、厚く御礼申し上げます。

さて、東日本大震災の被災地において応急仮設住宅の建設・入居が始まっているところですが、応急仮設住宅における要介護高齢者等の安心した日常生活を支えるためには、応急仮設住宅地域に、高齢者等に対する総合相談、デイサービスや生活支援サービスを提供するため、以下のような機能を有するサポート拠点等を設置することが有効と考えられます。

このような観点から、貴県における応急仮設住宅の建設計画の策定に当たっては、このようなサポート拠点等を積極的に整備されるよう、建設部局と連携し、必要な対応をお願いいたします。

（略）

【高齢者等のサポート拠点に必要と考えられる機能（例）】

- ・総合相談機能（ライフサポートアドバイザー（L S A）の配置等）
- ・デイサービス
- ・居宅サービス等（居宅介護支援、訪問介護、訪問看護、診療機能等）
- ・配食サービス等の生活支援サービス・ボランティア等の活動拠点
- ・高齢者、障害者や子ども達が集う地域交流スペース

表1-(4)-② 巡回・訪問や総合相談支援を実施する訪問支援員等の人件費

巡回・訪問や総合相談支援を実施する訪問支援員、ライフサポートアドバイザー、相談支援専門員等の人件費については、地域支え合い体制づくり事業のほか、

i 緊急雇用創出事業

被災地域（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県及び長野県内の災害救助法適用地域）の本格的な雇用復興を図るため、産業政策と一体となって雇用を支援

ii 社会的包摂・「絆」再生事業における地域コミュニティ復興支援事業

被災者（特に高齢者、障害者や離職を余儀なくされた若年層など）が地域において「絆」やつながりを持ち続けることができるよう i) 住民ニーズの把握、交流場所などのサービス提供、ii) 見守り等の支援体制の構築、iii) 関係者間[自治体・自治会・社会福祉協議会等の総合調整を柱とした取組を一体的に実施

などからも支出されている。

（注） 当省の調査結果による。

表 1-(4)-③ 宮城県内におけるサポート拠点の概要

市町村	設置 個所 数	名称	開設年月 日	サービス内容										
				総合相談支援	デイサービス	在宅介護支援	居宅サービス	診療機能	配食サービス	生活支援サービス	地域交流サロン	心の相談窓口	その他	
気仙沼市	4	気仙沼地区サポートセンター	平成 23.11.28	○								○	○	
		本吉地区サポートセンター	23.11.22	○								○	○	
		唐桑地区サポートセンター	23.11.24	○								○	○	
		一関地区サポートセンター	23.11.18	○								○	○	
南三陸町	7	被災者生活支援センター	23.7.19	○							○	○	○	
		戸倉サテライトセンター	23.8.1	○							○	○	○	
		入谷サテライトセンター	23.8.1	○							○	○	○	
		志津川サテライトセンター	23.8.1	○							○	○	○	
		歌津サテライトセンター	23.8.1	○							○	○	○	
		南方サテライトセンター	23.8.1	○							○	○	○	
		横山サテライトセンター	23.8.1	○							○	○	○	
石巻市	15	開成ささえあい拠点センター	23.10.3	○								○	○	
		大橋ささえあい拠点センター	23.10.3	○								○	○	
		ささえあい総括センター	23.10.3	○								○	○	
		蛇田ささえあい拠点センター	23.10.3	○								○	○	
		万石ささえあい拠点センター	23.10.3	○								○	○	
		大森ささえあい拠点センター	23.10.3	○								○	○	
		雄勝ささえあい拠点センター	23.11.21	○								○	○	
		河北ささえあい拠点センター	23.10.3	○								○	○	
		河南ささえあい拠点センター	23.10.3	○								○	○	
		桃生ささえあい拠点センター	23.10.3	○								○	○	
		北上ささえあい拠点センター	23.10.3	○								○	○	
		牡鹿ささえあい拠点センター	23.10.3	○								○	○	
		からころステーション	23.10.17	○									○	
		在宅被災世帯サポートセンター	23.12.5	○								○	○	
		カーシェアリング・コミュニティセンター	24.2.20								○			
東松島市	4	東松島市被災者中央サポートセンター	23.10.11	○							○	○		
		矢本西被災者サポートセンター	23.10.11	○							○	○		
		矢本東被災者サポートセンター	23.10.11	○							○	○		
		鳴瀬被災者サポートセンター	23.10.11	○							○	○		

女川町	8	こころとからだとくらしの相談センター	23.11.1	○							○	○	
		第一小学校仮設集会所	23.11.1	○							○	○	
		旭ヶ丘集会所	23.11.1	○							○	○	
		勤労青少年センター	23.11.1	○							○	○	
		清水仮設集会所	23.11.1	○							○	○	
		多目的運動場仮設集会所	23.11.1	○							○	○	
		野球場仮設集会所	23.11.1	○							○	○	
		石巻バイパス仮設集会所	23.11.1	○				○			○	○	
多賀城市	2	社会福祉課	23.7.11	○							○	○	
		復興支え合いセンター	23.7.11	○							○	○	
塩竈市	1	塩竈市ふれあいサポートセンター	23.10.1	○							○	○	
七ヶ浜町	1	仮設住宅サポートセンター	23.7.1	○							○		○
名取市	1	どっと、なとり（名取市サポートセンター）	24.1.4	○									
岩沼市	1	里の杜サポートセンター	23.7.1	○									○
亘理町	1	亘理町サポートセンター	23.10.1	○							○	○	○
山元町	1	山元町地域サポートセンター	23.10.1	○	○				○		○	○	
仙台市	4	あすと長町 26 街区応急仮設集会所	23.11.1	○							○		○
		中核支えあいセンター	23.12.1										○
		松涛館	23.8.1										○
		潮音荘	23.8.1										○
合計	50			47	1	0	0	1	1	12	43	38	7

- (注) 1 宮城県の提出資料に基づき、当省が作成した。
2 平成 24 年 4 月現在の数値を示す。
3 サービス内容の○印は実施していることを示す。
4 その他は、住宅設備メンテナンス、自治会サポート、健康づくり教室、就業支援等である。

表 1-(4)-④ 調査対象サポート拠点における巡回・訪問の実施状況

3市町村6サポート拠点における1日当たりの巡回・訪問の実施世帯数（平成23年度実績。以下同じ。）をみると、1市町村2サポート拠点においては、それぞれ795.9世帯と862.0世帯で、サポート対象世帯数に対する実施率は、前者が92.1%（795.9世帯／864世帯）、後者が102.3%（862.0世帯／843世帯）となっており、ほぼ毎日、サポート対象世帯の全てを対象に巡回・訪問が実施されている。

しかし、別の1市町村2サポート拠点の1日当たりの巡回・訪問の実施世帯数は、それぞれ94.4世帯と65.8世帯で、サポート対象世帯数に対する実施率は、前者が18.1%（94.4世帯／522世帯）、後者が11.4%（65.8世帯／575世帯）と低調となっている。

さらに、別の1市町村2サポート拠点においては、巡回を実施しておらず、訪問のみ実施しているが、1日当たりの巡回・訪問の実施世帯数は、それぞれ2.4世帯と1.9世帯で、サポート対象世帯数に対する実施率は、前者が0.7%（2.4世帯／337世帯）、後者が0.3%（1.9世帯／560世帯）で、ほとんど実施されていないなど、3市町村の活動実績に大きな較差が認められる。

表 3市町村6サポート拠点における巡回・訪問実績（単位：世帯、%）

区分	対象世帯数 (A)	巡回・訪問の実績		サポート対象世帯数に対する実施率(1日) (C)／(A)
		23年度 (B)	1日 当たり (C)	
①	864	95,512	795.9	92.1
	843	103,445	862.0	102.3
②	522	11,323	94.4	18.1
	575	7,895	65.8	11.4
③	337	239	2.4	0.7
	560	185	1.9	0.3

(注) 1 当省の調査結果による。

2 区分①及び②については、巡回実績及び訪問実績の合計値を計上している。区分③については、巡回を実施していないため、訪問実績のみを計上している。

3 1日当たりの巡回・訪問の実績（(C)）は、平成23年度実績（(B)）の数値を「稼働日数（1月当たり20日に設定）×対象月」で除した数値である。

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(4)-⑤ 調査対象サポート拠点における巡回・訪問活動実績に較差が生じている理由

巡回・訪問の実施方針をみると、3市町村6サポート拠点のうち、1市町村2サポート拠点は1日に全世帯を巡回する（訪問については定めなし）としている。

しかし、別の1市町村2サポート拠点においては、1日に50世帯から100世帯を巡回する（訪問については定めなし）としており、更に別の1市町村2サポート拠点においては、何世帯を訪問するかは定めていないとするなど、そもそも巡回・訪問の実施方針がそれぞれ異なっている。

表 3市町村6サポート拠点における巡回・訪問の実施方針

区分	実施方針	
	1日の巡回世帯数	1日の訪問世帯数
①	全世帯	定めなし（訪問希望、入居者の状態により変動）
	全世帯	定めなし（訪問希望、入居者の状態により変動）
②	50～100世帯	定めなし（面会時間等により変動）
	50～100世帯	定めなし（面会時間等により変動）
③		定めなし（多いときで6～7人が限度）
		定めなし（見回りの中で必要な人に声をかける）

また、巡回・訪問の実施体制をみると、2市町村4サポート拠点については、担当者数は8人乃至17人で、これを職員1人当たりの受け持ち世帯数に換算すると最少52.2世帯乃至最大72.0世帯となっているのに対し、別の1市町村2サポート拠点の担当者数はそれぞれ3人で、職員1人当たりの受け持ち世帯数は112.3世帯及び186.7世帯となっており、最大で3倍の較差が生じるなど、実施体制が十分なものとなっていない。

巡回・訪問の担当者数が3人となっている市町村では、医療とのつながりができる人を配置する観点から、全て看護師を採用する予定のところ、十分な人数が確保できなかったとしており、このため、同市町村の2サポート拠点においては、サポート対象世帯の全てを対象とした訪問は、これまで入居時の1度しか実施されていない状況となっている。

表 3 市町村6サポート拠点における巡回・訪問の実施体制 (単位：人、世帯)

区分	対象世帯 (A)	巡回・訪問の担当者数 (B)	1人当たりの受け持ち 世帯数(C) ((A) / (B))
①	864	17	50.8
	843	12	70.3
②	522	10	52.2
	575	8	71.9
③	337	3	112.3
	560	3	186.7

(注) 当省の調査結果による。

表1-(4)-⑥ 調査対象サポート拠点における総合相談の実施状況

3市町村の6サポート拠点について、平成23年度における総合相談の実績をみると、1市町村の2サポート拠点は、1,090件（1月当たり181.7件）と295件（1月当たり49.2件）、別の1市町村の2サポート拠点は、209件（1月当たり34.8件）と348件（1月当たり58.0件）の相談事案を処理している。

しかし、さらに別の1市町村の2サポート拠点については、相談案件として処理されたものではなく、いずれも実績は0件となっている。なお、本調査における件数は、相談事案を記録しているもののみを計上している。

相談案件として処理した実績がない1市町村2サポート拠点では、訪問活動を行っている担当者が、総合相談業務を行っているが、前述した事例のとおり、入居者に対する訪問活動が相対的に不足していることから、相談案件の掘り起しが十分なものとなっておらず、また、2サポート拠点には、専用の相談室が設置されていないなど、入居者の利便性が確保されていないことも、相談の処理実績が低調な要因であるとみられる。

表 3市町村6サポート拠点における総合相談の処理実績

(単位：件)

区分	相談処理実績（23年度）		備考
	年度実績	1月当たり実績	
①	1,090	181.7	参考数値
	295	49.2	
②	209	34.8	
	348	58.0	
③	0	0	
	0	0	

(注) 1 当省の調査結果による。

2 相談処理実績（平成23年度）の対象となる期間は、区分①及び②の4サポート拠点については平成23年10月から24年3月までの6か月間、区分③の2サポート拠点については23年11月から24年3月までの5か月間である。

3 1月当たりの処理実績は、23年度実績の数値を対象月で除した数値である。

4 区分①の1サポート拠点については、巡回・訪問において、面会した者の人数（1,090人）をそのまま相談件数としており、実際の相談処理実績よりも過大となっていることから、参考数値として計上している。

(注) 当省の調査結果による。

表 1-(4)-⑦ 2市町村の仮設集会所に設置されている入浴設備の利用状況

調査対象とした入浴設備は、仮設住宅に設置されている入浴設備では浴槽が高い位置にある等の理由により、高齢者や障害者などが利用しづらい状況が想定されたことなどから、介護保険の適用の有無に関わらず、仮設住宅の入居者が簡易なデイケアとして利用できるよう、地域支え合い体制づくり事業を活用して整備されたものである。

しかしながら、2市町村の仮設集会所に整備されている7か所の入浴設備について、開設（平成23年9月又は10月）から平成24年5月までの利用状況を調査したところ、一度も利用されていないものが2設備、8か月間で延べ3人にしか利用されていないものが1設備みられた。

また、1設備については、延べ240人が利用しているが、その内訳をみると、2家族8人が30日間（延べ240人）入浴し、1家族4人が20日間（延べ80人）入浴したものであり、利用は3家族と限定的なものとなっている。また、前者は開設から1か月目、後者は2か月目において利用されたものであり、その後の7か月間は一度も利用されていない。

このように、調査した7設備のうち、4設備（57.1%）については、その利用が低調となっている。

上記の2市町村では、利用が低調なことについて、そこまで手が回らなかった、バリアフリー申請すれば仮設住宅の浴室を短期に改修できる状況にあり、あえて仮設集会所の入浴設備の利用をすすめなかったなどとしており、利用が低調な設備については、有効活用が図られるよう検討するなどとしており、宮城県では、今後の対応について、せっかくの設備が利用されていないとすれば、市町村に対し、その有効活用について改めて要請するとしている。

表 2市町村の仮設集会所に整備されている7入浴設備の利用状況

（単位：件、人）

区 分	平成 23 年度							平成 24 年度		合計	
	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月		
①	件数	—	0	12	16	10	13	9	7	8	75
	人数	—	0	24	32	20	26	18	14	16	150
	件数	—	11	3	4	4	3	4	2	3	34
	人数	—	22	6	8	8	5	8	4	6	67
	件数	—	5	8	5	6	7	6	8	4	49
	人数	—	5	8	5	6	7	6	8	4	49
	件数	—	0	0	0	0	3	0	0	0	3
	人数	—	0	0	0	0	3	0	0	0	3
	件数	—	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	人数	—	0	0	0	0	0	0	0	0	0
②	件数	60	20	0	0	0	0	0	0	0	80
	人数	240	80	0	0	0	0	0	0	0	320
	件数	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	人数	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

（注） 1 当局の調査結果による。

2 件数及び人数は、いずれも延べ数である。

3 区分①の5仮設集会所は、平成23年10月から開設されている。

（注） 当省の調査結果による。

表1-(4)-⑧ 近隣住民等との関わり合いや生活上の不安の解消等に関する意識調査結果

意識調査の対象とした85人の居住者について、日常生活における家族や近隣住民等との交流頻度を調査したところ、家族や友人、近所のいずれかと「週に2～3回」は交流（会う又は電話）するとしている者が84人（98.8%）みられる。

しかし、その一方で、社会活動への参加状況については、「参加しない」としている者が14人（16.5%）、「参加は年に1回以下」としている者が15人（17.6%）おり、併せて29人（34.1%）の活動が低調となっている。

また、相談相手の有無については、「生活上の不安や問題を相談する相手がいない」としている者が6人（7.1%）みられる。

さらに、通院の利便性については、現在、通院している76人のうち、「不便を感じる」としている者が14人（18.4%）、買い物の利便性については、「不便を感じる」としている者が13人（17.1%）みられる。

（注） 当省の調査結果による。

表1-(4)-⑨ 孤立化を防止するための対応を求める意見

区 分	意見の内容（主なもの）	人数 (割合)
緊急時に備えた対応の 充実を求める意見	一人暮らしのため不安であり、緊急通報システムの設置など、緊急時に備えた対応の充実が必要である。	31人 (36.5%)
コミュニケーションの 充実を求める意見	仮設住宅等の入居に際し、旧町内会等の以前からの知り合いをできるだけまとめて入居させてほしい。 サポート拠点及び近隣住民がこまめな声掛けを行ってほしい。	23人 (27.1%)

（注） 当省の調査結果による。

2 災害時における高齢者の保護

勸告	説明図表番号
<p>(1) 災害発生時における高齢者の避難支援の必要性</p> <p>近年の大規模災害による犠牲者のうち、高齢者の占める割合は、おおむね6割以上となっており、災害時に高齢者を保護する取組が必要とされている。</p> <p>阪神・淡路大震災においては、高齢者や障害者等に対する安否確認や状況把握に手間取ったことや情報不足、被災後の生活等のケアが十分でなかったことなど、支援の在り方に多くの課題が生じた。</p> <p>また、平成16年7月の新潟・福島豪雨及び福井豪雨では、避難支援が適切に行われず、犠牲者における高齢者の割合が8割を超えた一方で、同年10月に台風23号が発生した際に、阪神・淡路大震災での教訓を基に、災害対応マニュアルを整備するなど、避難支援体制を整えていた兵庫県豊岡市西花園地区においては、犠牲者をゼロに抑えることができた例もあり、災害発生時の高齢者の保護対策の中でも、避難支援を迅速かつ的確に行うための体制を平常時から整えておくことの重要性が改めて認識されている。</p>	<p>表2-①</p> <p>表2-②</p>
<p>(2) 災害発生時における高齢者等の避難支援に係る対策の概要</p> <p>ア 要援護者の避難支援の取組方針等の策定等</p> <p>必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとることに支援を要する、いわゆる「災害時要援護者」については、その避難等が円滑に行われるよう、国（内閣府、総務省及び厚生労働省）は、都道府県に対し、「災害時要援護者の避難対策について」（平成18年3月28日付け府政防第233号・消防災第110号・社援発第0328001号内閣府、総務省消防庁、厚生労働省関係課長連名通知）により、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成17年3月内閣府「集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」策定、18年3月内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」改訂。以下「ガイドライン」という。）を参考に、以下の要援護者の避難支援のための取組方針等を策定・整備するよう要請している。</p> <p>(ア) 全体計画</p> <p>市区町村が地域の実情を踏まえ、要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲、要援護者についての情報収集・共有の方法など、要援護者対策の取組方針を定めるもの</p> <p>(イ) 災害時要援護者名簿</p> <p>全体計画に基づいて把握した要援護者の名前等が掲載され、災害時に市区町村、自治会・町内会等自主防災組織、民生委員等が避難支援や安否確認等を行う際に活用されるもの</p>	<p>表2-③</p>

(ウ) 個別計画

災害時要援護者名簿に掲載された個々の要援護者ごとに避難の支援に当たる避難支援者との関連付け等を明らかにした具体的な避難計画で、災害時に、自治会・町内会等自主防災組織、民生委員等が避難支援等を行う際に活用するもの

なお、避難支援者の生命及び身体の安全を守りつつ、適切に避難支援を行っていくためには、要援護者のうち、災害が発生し又は発生するおそれがある場合に、真に避難支援が必要となる者に対して、重点的かつ優先的に避難支援を行うことが必要になる。そのため、要介護度、家族の状況、地域の支援者数等の複数の観点から、避難行動において支援を要する者として名簿に掲載する者の要件を設定することが適切であるとされている。

また、国は、平成 19 年 3 月に、ガイドラインの手引となる「災害時要援護者対策の進め方について」（平成 19 年 3 月内閣府「災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会」作成）や「災害時要援護者の避難支援対策の推進について」（平成 19 年 12 月 18 日付け府政防第 885 号・消防災第 421 号・社援総発第 1218001 号・国河防第 563 号内閣府政策統括官（防災担当）付参事官等連名通知。以下「避難支援対策推進通知」という。）を都道府県に通知し、全体計画に盛り込むべき事項を例示(注)するとともに、市区町村において 21 年度までに全体計画等が策定等されるよう、管内市区町村に対する通知及び支援の協力依頼を行っている。また、全体計画のひな型となる「避難支援プラン全体計画のモデル計画」（平成 20 年 2 月 19 日付け府政防第 111 号・消防災第 54 号・社援総発第 0219001 号・国河防第 671 号内閣府政策統括官（防災担当）付参事官等連名通知。以下「モデル計画」という。）、「災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書」（平成 21 年 3 月内閣府策定）等を示し、市区町村における要援護者の避難支援の取組方針等の策定等を支援している。

表 2-④

さらに、モデル計画においては、災害時に高齢者等の要援護者の避難支援を迅速かつ的確に行うため、平常時から、関係機関の活動に齟齬等が生じないように、事前に個別計画等を配布するなどして、要援護者の情報を共有し、また、その内容に変更が生じた場合や、本人等からの変更の申請があった場合などは、個別計画等を更新することなどとされている。

表 2-⑤

(注) ①基本的考え方（避難支援プランの目的、自助・共助・公助の役割分担等）、②避難支援プランの対象者の考え方（範囲）、③要援護者情報の収集・共有の方法、④避難支援体制（市町村各部署（防災、福祉等）や関係機関（消防団、水防団、自主防災組織、福祉関係者等）の役割分担等）、⑤避難準備情報、避難勧告・指示等の発令・伝達方法、⑥洪水・土砂災害・津波・高潮ハザードマップ等の整備・活用方法、⑦避難誘導の手段・経路等、⑧避難所における支援方法、⑨要援護者避難訓練の実施、⑩避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次・策定方法等）の 10 項目となっている。

イ 避難支援訓練の実施、安否確認体制の整備等

厚生労働省は、前述の通知「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」（以下「把握・共有・安否確認等円滑実施通知」という。）に

表 2-⑥

<p>において、①要援護者として想定される高齢者等の情報について、漏れのない情報把握に努めること、②要援護者情報を自主防災組織や民生委員等と共有しておくこと、③発災後、民生委員が担当する要援護者の安否確認を速やかに行うことのできる体制を構築することなどを都道府県等に要請している。</p> <p>また、モデル計画においては、災害時に高齢者等の要援護者の避難支援を迅速かつ的確に行うため、平常時から、自主防災組織等が中心となり、要援護者や避難支援者とともに、避難支援訓練等を実施し、避難支援方策の検証・確認等を行うことによる支援体制の充実や、地域全体の防災意識の向上を図ることが必要であるとされている。</p>	<p>表 2-⑦</p>
<p>ウ 東日本大震災における要援護者支援の課題等</p> <p>しかし、東日本大震災においても、死者及び震災関連死者のうち高齢者の占める割合は、前者は 65.8%、後者は 89.5%と依然として高くなっており、さらに、発災後に要援護者の支援や安否確認等を目的として被災地に入った障害者団体やボランティア団体などに、個人情報の保護を理由として災害時要援護者名簿が提供されなかったなどの問題が多数発生した。</p>	<p>表 2-⑧</p>
<p>このような状況を受けて、政府は、「防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針」（平成 24 年 3 月 29 日中央防災会議決定）を決定し、防災対策の充実・強化に向けた各種取組を進めていくこととしており、その一環として、要援護者の避難支援について、平成 24 年 10 月、内閣府に「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」を設け、東日本大震災における要援護者の避難の状況等を検証し、ガイドラインの見直しを含めた検討を行った。</p>	<p>表 2-⑨</p>
<p>(3) 災害発生時における高齢者等の避難支援に係る取組の実施状況</p>	
<p>ア ガイドライン等に基づく取組方針等の策定等の状況</p>	
<p>調査対象 49 市区町村について、全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画の策定状況をみると、これら全てを策定しているものは、5 市区町村(10.2%)にとどまっており、避難支援対策推進通知において、平成 21 年度までに全体計画等を策定等することが目標とされているにもかかわらず、2 年以上経過した平成 23 年度末時点においても、全く策定されていない（策定中を含む。）もの（4 市区町村）を始め、多くの市区町村において、取組方針等の策定等が進んでいない状況であった。</p>	<p>表 2-⑩</p> <p>表 2-⑪</p> <p>表 2-⑫</p>
<p>イ 全体計画の策定状況等</p>	
<p>(7) 全体計画の策定状況</p>	
<p>調査対象 49 市区町村について、全体計画の策定状況をみると、策定済みが 34 市区町村 (69.4%) ある一方、策定中が 6 市区町村 (12.2%)、未策定が 9 市区町村(18.4%)であった。</p>	<p>表 2-⑬</p>

<p>また、全体計画が未策定の9市区町村のうち、6市区町村では、その理由として、地域防災計画や災害時要援護者支援事業の実施要綱等の他の計画等を全体計画とみなしていることを挙げているが、その中には当該地域防災計画等の内容が全体計画としては十分な内容となっていないとみられるものが4市区町村ある。</p> <p>さらに、全体計画を策定中又は未策定の15市区町村においては、避難支援体制（市区町村の関係部局や関係機関等の役割分担）等が明確になっていないため、①個別計画を策定できない、②避難支援訓練を実施できない、③安否確認体制を整備できないなどの支障がみられ、要援護者対策の基本方針となる全体計画を策定することは、要援護者対策を円滑・適切に進める上で、必要不可欠なものとなっている。</p>	<p>表2-⑭</p> <p>表2-⑮</p> <p>表2-⑯</p>
<p>(イ) 全体計画の内容</p>	
<p>全体計画を策定済みの34市区町村及び策定中の4市区町村（6市区町村のうち、概要等ができていて4市区町村）における避難支援対策推進通知で示されている全体計画に盛り込むべき10項目の具備状況をみると、これらの内容を全て盛り込んでいるものは4市区町村（10.5%）にとどまっており、残る34市区町村では、避難支援プランの対象者の考え方（範囲）及び要援護者情報の収集・共有の方法の2項目については盛り込まれているものの、他の8項目のいずれかが盛り込まれていない状況であった。</p>	<p>表2-⑰</p> <p>表2-⑱</p>
<p>これらの市区町村では、その理由として、既に当該事項を地域防災計画等に記載していることや、個別計画に記載するとしていることなどを挙げているが、要援護者対策の全容を明らかにし、その取組方針を明確なものにするため、また、個別計画を適切に策定するためにも、避難支援対策推進通知で示されている10項目など必要な事項を一元的に盛り込んだ計画を策定し、その内容を充実させる必要がある。</p>	<p>表2-⑲</p>
<p>ウ 災害時要援護者名簿の作成状況等</p>	
<p>(7) 災害時要援護者名簿の作成状況</p>	
<p>調査対象49市区町村について、災害時要援護者名簿の作成状況をみると、作成済みが33市区町村（67.3%）ある一方、作成中（一部地域のみを作成している4市区町村を含む。以下同じ。）が11市区町村（22.4%）、未作成が5市区町村（10.2%）であった。</p>	<p>表2-⑳</p>
<p>名簿を作成していない市区町村では、その理由として、①全体計画を策定中であり、要援護者の範囲が決まっていない、②町内会役員及び民生委員は日頃の見守り活動を通じて、地域の要援護者を把握しており作成する必要がないなどとしている。</p>	<p>表2-㉑</p>
<p>しかし、地域や民生委員が要援護者の全てを把握していない可能性があり、把握漏れを防ぐ観点などから、行政として要援護者を把握・整理しておくことは重要である。</p>	

また、災害時要援護者名簿を未作成又は作成中の 16 市区町村においては、①個別計画を策定できない、②実効性のある避難支援訓練を実施できないなどの支障がみられ、特に、個別計画を策定するためには、要援護者を把握し、災害時要援護者名簿を作成することが必要である。

なお、全体計画を策定していなくても、モデル計画などを参考に要援護者の範囲を決めている市区町村もあったが、地域の実情等を勘案し、その範囲を明確に定めた上で、災害時要援護者名簿を作成しなければ、把握できた範囲で災害時要援護者名簿が作成され、要援護者の把握漏れが生ずるおそれがある。

(イ) 災害時要援護者名簿の掲載内容

国は、モデル計画において、避難支援プランの対象者となる要援護者の例として、①介護保険における要介護・要支援認定者、②障害者、③妊産婦及び乳幼児、④一人暮らし高齢者及び高齢者のみの世帯の者などを挙げている。さらに、把握・共有・安否確認等円滑実施通知においては、要援護者となる高齢者として、①から④のほか、日中の一人暮らし高齢者や病弱者を抱えている高齢者世帯等が想定されている。

しかし、災害時要援護者名簿を作成済み又は作成中の 44 市区町村のうち、内容が把握できた 43 市区町村について、災害時要援護者名簿に掲載されている対象者の情報の内容をみると、要介護者、障害者及び一人暮らし高齢者の情報は、9 割程度の市区町村が掲載している一方で、日中の一人暮らし高齢者世帯の情報を掲載しているものは 16 市区町村 (37.2%)、病弱者を抱えている高齢者世帯の情報を掲載しているものは 9 市区町村 (20.9%) となっていた。

また、個人情報保護条例に目的外利用を可能とする規定がないことから、防災部局が福祉部局から要援護者情報を入手できず、災害時要援護者名簿に必要な情報（要介護認定情報や障害の種別及び程度の情報等）が掲載されていないため、災害時要援護者名簿としての有用性が低くなっているとみられるものもあった。

これらの情報を掲載していない市区町村の中には、その理由について、要援護者として登録されていること自体が重要であり、情報の内容にこだわる必要はないとしているものがあるが、災害時に要援護者それぞれに応じた避難支援を迅速かつ適切に行うためには、災害時要援護者名簿に避難方法等に影響が生じる要援護者の情報を的確に掲載しておくことが必要である。

(ウ) 要援護者情報の収集方法

要援護者の情報を収集する方法として、次のとおり、関係機関共有方式、手上げ方式、同意方式があるが、当該情報を漏れなく把握するためには、関係機関共有方式を採用することが望ましく、ガイドラインにおいても、同方式を用いることや、これと同意方式を併用することが推奨されている。

a 関係機関共有方式

個人情報保護条例における保有個人情報の目的外利用・第三者提供を可能と

表 2-⑳

表 2-㉑

表 2-㉒

表 2-㉓

表 2-㉔

表 2-㉕

表 2-㉖

する規定を活用して、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の中で共有する方式

b 手上げ方式

要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら災害時要援護者名簿への登録を希望した者の情報を収集する方式

c 同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接働きかけ、必要な情報を収集する方式

しかし、災害時要援護者名簿を作成済み又は作成中の44市区町村について、要援護者情報の収集方法をみると、関係機関共有方式を採用しているものは16市区町村(36.4%)となっており、さらに、ガイドラインで推奨されている関係機関共有方式と同意方式の併用を採用(3方式併用を含む。)しているものは11市区町村(25.0%)にとどまるなど、関係機関共有方式の採用が進んでいない状況となっていた。

表2-⑳

このため、災害時要援護者名簿を作成済みの33市区町村のうち、管内全域における災害時要援護者名簿の対象者数を把握している22市区町村について、災害時要援護者名簿の登録率(災害時要援護者名簿の対象者に対する登録者の割合)をみると、関係機関共有方式を採用している市区町村における平均登録率が81.4%であるのに対して、この方式を採用していない市区町村では31.9%と低くなっており、要援護者の情報を十分に活用できていない状況となっていた。

表2-㉑

表2-㉒

これらの市区町村では、その理由として、個人情報収集・共有することに対する住民感情等が憂慮されるとしているところが多く、このため、要援護者の情報を収集・共有する場合には保有個人情報の目的外利用及び第三者提供ができる旨を明記した、個人情報保護法の例外規定又は個別法を策定することなどを国に求めている市区町村もあった。

表2-㉓

表2-㉔

(I) 災害時要援護者名簿の配布状況

災害時要援護者名簿を作成済み及び作成中の44市区町村のうち、配布先を把握できた43市区町村についてみると、民生委員と民生委員・児童委員協議会のどちらにも配布していないものが7市区町村(16.3%)、地域組織(自治会・自主防災組織等)に配布していないものが11市区町村(25.6%)、消防署と消防本部のどちらにも配布していないものが22市区町村(51.2%)、避難支援者に配布していないものが34市区町村(79.1%)、要援護者に配布していないものが38市区町村(88.4%)あるなど、重要な配布先への配布が行われていない状況がみられ、これら全てに災害時要援護者名簿を配布しているものは1市区町村(2.3%)にとどまっていた。

表2-㉕

表2-㉖

重要な配布先に配布していないものがある市区町村では、その理由について、

<p>要援護者の同意を得る必要があるとしているものが多く、そのほか、配布先の機関が災害時要援護者名簿に掲載されている要援護者の避難支援活動に携わることとなっていない、災害時要援護者名簿の具体的な活用方法が未定である、災害時に名簿を配布すれば足りるなどとしている。</p> <p>しかし、災害発生時には、迅速に重要な配布先に災害時要援護者名簿を配布できないおそれがあることから、平常時から名簿を配布した上で、その活用方法を事前に決めておくことが望ましい。</p>	<p>表 2-⑳</p> <p>表 2-㉑</p>
<p>なお、災害時要援護者名簿登録者宅を地図に落とし込み、配布するなど、要援護者情報の共有方法を工夫している例が 5 市区町村あった。</p>	<p>表 2-㉒</p>
<p>エ 個別計画の策定状況等</p>	
<p>(7) 個別計画の策定状況</p>	
<p>調査対象 49 市区町村について、個別計画の策定状況をみると、策定済みが 10 市区町村 (20.4%) ある一方、策定中 (一部地域のみを策定している 6 市区町村を含む。以下同じ。) が 12 市区町村 (24.5%)、未策定が 27 市区町村 (55.1%) あり、多くの市区町村で個別計画の策定までには進んでいない状況であった。</p>	<p>表 2-㉓</p>
<p>これらの市区町村では、その理由について、①全体計画又は災害時要援護者名簿が未策定である、②避難支援者の確保に難航している、③計画の策定主体とされる民生委員や地域包括支援センター等の業務が多忙であるなどとしている。</p>	<p>表 2-㉔</p>
<p>この中でも、とりわけ避難支援者の確保については、個別計画を策定中の市区町村においても難航しているものが多く、その理由として、①要援護者と地域とのつながりの希薄化や、②支援を依頼することに対する要援護者の心理的負担、③要援護者に何かあった場合に責任を取らされるなどの避難支援者に対する誤解や、個人情報保有することに対する抵抗感から生じる心理的負担などを挙げている。</p>	<p>表 2-㉕</p>
<p>しかし、調査対象とした市区町村の中には、①避難支援者を確保できない者についてもひとまず個別計画を策定し、その後地域でその対応を検討するとしている例や、②避難支援者の候補となるサポーターを養成している例がみられることなどから、現在未策定の市区町村においても、避難支援者の確保及び個別計画の策定を進める余地はあるものと考えられる。</p>	<p>表 2-㉖</p>
<p>また、民生委員や地域包括支援センター等が多忙により個別計画を策定できないとしている市区町村においても、これ以外の市区町村の多くでは、行政機関が主体的に個別計画の策定に関与していることから、行政機関がそれらと連携して、個別計画の策定を進める余地はあるものと考えられる。</p>	
<p>さらに、個別計画を策定していない 27 市区町村の中には、災害時要援護者名簿に避難支援者を記載しており、これが個別計画を兼ねるなどとしているものが 6 市区町村あった。</p>	

<p>(イ) 個別計画の内容</p>	<p>災害時に要援護者の避難誘導等を迅速かつ的確に実施するためには、個別計画に避難支援者、避難場所、避難経路、避難方法、情報伝達方法等を盛り込んでおくことが重要である。</p>	表 2-④③
	<p>しかし、個別計画を策定済み又は策定中の 22 市区町村のうち、内容が把握できた 20 市区町村について、その内容をみると、これらの内容を全て盛り込んでいるものは 2 市区町村 (10.0%) にとどまっており、残る 18 市区町村の個別計画には、避難支援者については盛り込まれているものの、他の事項のいずれかが盛り込まれていない状況であった。</p>	表 2-④④ 表 2-④⑤
	<p>これらの市区町村では、その理由として、①当該事項を全体計画等に既に盛り込んでいること、②災害の状況等によって避難経路、避難方法等は変化し得るため、避難支援者等がその場で判断すべきであることなどを挙げている。</p>	表 2-④⑥
<p>(ウ) 個別計画の配布状況</p>	<p>個別計画を策定済み又は策定中の 22 市区町村のうち、配布先を把握できた 20 市区町村についてみると、民生委員と民生委員・児童委員協議会のどちらにも配布していないものが 9 市区町村 (45.0%)、地域組織 (自治会・自主防災組織等) に配布していないものが 8 市区町村 (40.0%)、消防署と消防本部のどちらにも配布していないものが 16 市区町村 (80.0%)、避難支援者に配布していないものが 13 市区町村 (65.0%)、要援護者に配布していないものが 12 市区町村 (60.0%) あるなど、重要な配布先への配布が行われていない状況であり、これらの全てに個別計画を配布しているものは 2 市区町村 (10.0%) にとどまっていた。</p>	表 2-④⑦ 表 2-④⑧
	<p>重要な配布先に配布していないものがある市区町村の多くは、その理由として、災害時要援護者名簿と同様に要援護者の同意を得る必要があることなどを挙げており、また、要援護者本人に配布すれば足りるとして、避難支援者等の関係者に、これを配布していないものもあった。</p>	表 2-④⑨ 表 2-⑤⑩
	<p>しかし、要援護者の避難誘導等を迅速かつ的確に実施するためには、あらかじめ、個別計画を関係者間で共有し、災害に備えておくことが望ましい。なお、個別計画を自治会が作成・管理していることを理由に、行政機関がその配布状況等を把握していない例が 2 市区町村あった。</p>	表 2-⑤⑪
<p>オ 災害時要援護者名簿及び個別計画の作成・配布等の推進方策</p>	<p>このように、多くの市区町村において、個人情報の取扱いに慎重になるあまり、災害時要援護者名簿等に必要な要援護者が掲載されない、必要な関係機関等に災害時要援護者名簿等が配布されないなどの状況となっている。</p>	
	<p>しかし、前述 (1 (3)イ (ア)) のとおり、「個人情報の保護に関する基本方針」により、いわゆる「過剰反応」が一部にみられることを踏まえ、地方公共団体においても、個人情報保護法の趣旨にのっとり、個人情報保護条例の適切な解釈・運用</p>	表 1-(3)-イ-⑬ (再掲)

<p>を行うことが求められている。今回、調査対象とした市区町村においても、個人情報提供に係る条例を改正して、本人の同意が得られなくても個人情報を各関係者に提供できるとした例や、個人情報の目的外利用に当たるおそれがある場合であっても、個人情報保護審議会に諮問することなどにより、関係部局等から必要な要援護者情報を入手している例があった。</p>	表 2 - ⑤②
<p>なお、要援護者情報の把握・共有の方法を工夫している例として、関係機関共有方式により、対象とする要援護者情報を把握・共有した上で、同意方式により、本人の同意を得て名簿を作成・配布している例や、同意者のみの名簿のほか、不同意の高齢者等についても別個に情報を把握するなどして、より多くの要援護者の情報を把握・共有している例などもあることから、早急な条例の制定等が困難な市区町村においては、これらの方策により対応する余地があると認められる。</p>	表 2 - ⑤④
<p>カ 避難支援訓練の実施状況</p>	
<p>調査対象 49 市区町村について、避難支援訓練の実施状況をみると、避難支援訓練を全く実施していないものが 19 市区町村 (38.8%)、一部の地域のみで実施しているものが 9 市区町村 (18.4%) あった。</p>	表 2 - ⑤⑤
<p>これらの市区町村では、その理由として、全体計画、災害時要援護者名簿等が未策定 (策定中を含む。) であることを挙げているものが多くあった。</p>	表 2 - ⑤⑥
<p>そのほか、避難支援訓練は地域住民が主導的に実施するものであるとして、この実施を地域住民に任せ、その内容を把握していないとしているものなどがあるが、一方で、地域住民の自主性を尊重しつつも、地域住民が自主的に企画する避難支援訓練を市が支援している例や、毎年管内全域での避難支援訓練を実施し、確認された課題の検証や災害時要援護者名簿の更新などを行っている例もあった。</p>	表 2 - ⑤⑦
	表 2 - ⑤⑧
<p>キ 要援護者の安否確認体制の整備状況</p>	
<p>調査対象 49 市区町村について、要援護者の安否確認体制の整備状況をみると、未整備等となっているものが 15 市区町村 (30.6%) あった。</p>	表 2 - ⑤⑨
<p>これらの市区町村では、安否確認体制を整備していない理由として、全体計画が未策定であること等により、災害時の市区町村の関係部局及び関係機関の役割分担が明確になっていないことなどを挙げているものがあつた。</p>	表 2 - ⑥⑩
<p>また、要援護者情報の把握及び安否確認を地域住民主導により行うとしているため、市区町村が安否確認体制を整備していないとしている例があるが、要援護者の安否を把握できなければ、その後も被災した要援護者に適切な支援等を行うことができないおそれがあり、市区町村として、要援護者の安否を確認できる体制を構築することが必要である。</p>	表 2 - ⑥⑪
<p>なお、既に安否確認体制を整備している市区町村の中にも、民生委員や職員等に過度の負担がかかることを懸念し、福祉サービス業者との連携等による新たな安否確認体制の構築を今後の検討課題としているものもあつた。</p>	表 2 - ⑥⑫

【所見】

したがって、内閣府、総務省（消防庁）及び厚生労働省は、災害時に真に避難支援が必要となる高齢者等の避難支援の実効性を高める観点から、災害時災害時要援護者名簿の作成などについて災害対策法制に位置付け、要援護者に係る個人情報の目的外利用や第三者提供について個人情報保護法制との関係を整理するとともに、「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」からの提言を受けて見直すこととしている「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」と併せて周知を図ることなどにより、市区町村における次のような取組を進め、要援護者の避難支援対策の充実強化を図る必要がある。

- 災害時の避難支援の取組方針について、i) 全体計画の策定に当たっては、地域の実情に応じた要援護者支援の必要性や対象者の考え方等が盛り込まれたものとなるようにすること、ii) 具体的な支援方法の策定に当たっては、地域の実情を踏まえ、支援者が実際にどのように避難支援を行うのかを明らかにするなど、支援者の確保を推進すること。
- 地域組織や民生委員、福祉関係者等とも協力して、災害発生時の安否確認に係る体制を速やかに構築すること。

表2-① 近年の災害における高齢犠牲者の割合

(単位：人、%)

災害名	死者・行方不明者 (A)	うち高齢者 (B)	割合 (B/A)
平成7年阪神淡路大震災	6,402	3,732	58.3
平成16年新潟・福島豪雨	16	13	81.3
平成16年福井豪雨	5	4	80.0
平成16年新潟県中越地震	68	45	66.2
平成17年台風14号	29	20	69.0
平成18年豪雪	152	99	65.1
平成18年7月豪雨	30	15	50.0
平成19年新潟県中越沖地震	14	11	78.6

(注) 1 総務省消防庁の資料等に基づき、当省が作成した。

2 高齢者は60歳以上の数値。

表2-② 避難支援が適切に行われずに、高齢者が犠牲となった例

平成16年7月13日に発生した新潟・福島豪雨により、新潟県三条市では、市内各地で破堤による浸水被害が発生し、死者9人を出したが、うち7人が高齢者であった。

このうち、75歳以上の後期高齢者である4人については、自力で歩行するのが困難でありながら、避難支援等が行われなかったため、破堤してから浸水するまでに、1時間半もの時間があったにもかかわらず、自室で亡くなった。

その後、水が引いた後に、市役所の全戸訪問によりこれが発見され、当該高齢者らが周りとの関係を絶って独居あるいは高齢世帯で居住していたため、当該地域の自治会長をはじめ、近隣住民もその存在を知らなかったことが判明した。

(注) 内閣府の資料及び「災害時における要援護者支援と実際」(立木茂雄氏(人と防災未来センター上級研究員、同志社大学社会学部教授)著)に基づき、当省が作成した。

表2-③ 災害時要援護者の避難支援ガイドライン(平成17年3月内閣府「集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」策定、18年3月内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」改訂)(抜粋)

平成16年7月の梅雨前線豪雨、一連の台風等における高齢者等の被災状況等を踏まえると、災害時要援護者(以下「要援護者」と略す。)の避難支援については、①防災関係部局と福祉関係部局等の連携が不十分であるなど、要援護者や避難支援者への避難勧告等の伝達体制が十分に整備されていないこと、②個人情報への意識の高まりに伴い要援護者情報の共有・活用が進んでおらず、発災時の活用が困難なこと、③要援護者の避難支援者が定められていないなど、避難行動支援計画・体制が具体化していないこと、の三つが大きな問題点として挙げられた。

要援護者の避難支援は自助・地域（近隣）の共助を基本とし、市町村は、要援護者への避難支援対策と対応した避難準備（要援護者避難）情報（以下、「避難準備情報」という。）を発令するとともに、要援護者及び避難支援者までの迅速・確実な伝達体制の整備が不可欠である。また、要援護者に関する情報（住居、情報伝達体制、必要な支援内容等）を平常時から収集し、電子データ、ファイル等で管理・共有するとともに、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画（以下「避難支援プラン」と称する。）を策定しておくことが必要である。

避難支援体制の整備を進めるに当たっては、要援護者自らの積極的な取組が不可欠である。また、自助・共助による必要な支援が受けられない要援護者（以下「避難行動要支援者」と称する。）を早急に特定し、重点的に進める必要がある。発災時においては、避難支援プラン等を基に計画的・組織的な避難支援を実施することが重要である。

さらに、要援護者の避難対策を進めていくためには、①から③の問題点への取組に加えて、④避難所での支援、⑤関係機関等との連携が重要となる。そのため、避難所における要援護者用窓口の設置や、災害時における高齢者、障害者等への福祉サービスの継続（BCP）、要援護者避難支援連絡会議（仮称）等を通じた緊密な連携の構築等が重要となっている。

本ガイドラインに沿った取組は、災害の態様に応じて支援の内容は異なり得るものの、基本的な枠組みはあらゆる災害に対して活用できるものであると考える。そのため、想定される災害等、各地域の実情に合わせて進めていくことが効果的である。加えて、国、都道府県、市町村をはじめ関係機関等は、要援護者の避難支援の担当部・課等を明確にする必要がある。

課題3 災害時要援護者の避難支援計画の具体化

3-1 避難支援プラン策定の進め方

(1) 全体イメージ

避難支援プランは、市町村の要援護者支援に係る全体的な考え方と要援護者一人ひとりに対する個別計画（名簿・台帳）で構成すること。

全体的な考え方には、対象者の考え方（範囲）、支援に係る自助・共助・公助の役割分担、支援体制（各部局、関係機関等の役割分担）等について、地域の実情に応じ記述すること。

個別計画は、共有した要援護者情報を基に作成すること。その際、要援護者本人も参加し、避難支援者、避難所、避難方法について確認しておくこと。そして、個別計画は、要援護者本人とともに、避難支援者、要援護者本人が同意した者（消防団員・警察等の救援機関、自主防災組織等）に配布すること。

(注) 下線は当省が付した。

表2-④ 災害時要援護者の避難支援対策の推進について（平成19年12月18日付け府政防第885号・消防災第421号・社援総発第1218001号・国河防第563号内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害応急対策担当）、総務省消防庁国民保護・防災部防災課長、厚生労働省社会・援護局総務課長、国土交通省河川局防災課長通知）（抜粋）

つきましては、貴都道府県におかれましても、災害時要援護者に対する避難支援対策の重要性について、あらためてご理解をいただき、管内の市区町村において、平成21年度までを目途に、避難支援の対象者の範囲、自助・共助・公助の役割分担、要援護者情報の収集・共有の方法、避難準備情報等の発令・伝達、支援体制など、災害時要援護者対策の取組方針を明らかにした「避難支援プランの全体計画」などが策定されるようご通知をお願いいたしますとともに、別添2の先進県の事例を参考に、関係部局が連携しながら、管内の市区町村に対する格別の支援と協力をお願いいたします。

また、「避難支援プランの全体計画」に盛り込む事項としては、別添3に掲げたものが例として考えられるところではありますが、今後の市区町村の取組みの参考として、おいて、国においてモデル計画をお示しすることとしておりますので、申し添えます。

（別添3）「避難支援プランの全体計画」に盛り込む事項の例

- 基本的考え方（避難支援プランの目的、自助・共助・公助の役割分担等）
- 避難支援プランの対象者の考え方（範囲）
- 要援護者情報の収集・共有の方法
- 避難支援体制（市町村各部局（防災、福祉等）や関係機関（消防団、水防団、自主防災組織、福祉関係者等）の役割分担等）
- 避難準備情報、避難勧告・指示等の発令・伝達方法
- 洪水・土砂災害・津波・高潮ハザードマップ等の整備・活用方法
- 避難誘導の手段・経路等
- 避難所における支援方法
- 要援護者避難訓練の実施
- 避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次・策定方法等）

※ その他、要援護者マップの作成等災害時要援護者の避難支援対策を推進する上で市区町村が有効と考える事項。

表 2-⑤ 避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成 20 年 2 月 19 日付け府政防第 111 号・消防災第 54 号・社援総発第 0219001 号・国河防第 671 号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添）（抜粋）

10 避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次、策定方法等）

（1）個別計画の策定方法

（略）

また、個別計画は、要援護者本人、その家族及び市役所（区役所・町村役場）の必要最小限の関係部署のほか、避難支援者等要援護者本人が同意した者に配布する。その際には、誓約書等の提出により守秘義務を確保する。

（2）個別計画の更新

個別計画は、一人ひとりの災害時要援護者を対象としていることから、要援護者の個人情報が多く含まれている。したがって、上記（1）のとおり、その保護に留意することとする。

また、災害時に迅速かつ適切な避難を行うため、情報の更新を定期的に行っていくこととする。

具体的には、個別計画の内容に変更が生じた場合や本人等からの変更の申請があった場合は、その都度速やかに更新する。その他の場合は、避難支援者等の協力を得て更新を行う。

（3）個別計画の管理

個別計画の内容は、個別計画の配布先として（1）に列記した者以外が閲覧することのないようにするとともに、併せて、災害発生時の緊急の閲覧に支障を来さないように留意する。個別計画を電子情報で保管する場合は、パスワード等を使用して管理し、紙媒体で保管する場合には施錠付きの保管庫に保管する等、情報管理に十分配慮する。

（注） 下線は当省が付した。

表2-⑥ 要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（平成19年8月10日付け雇児総発第0810003号・雇児育発第0810001号・社援総発第0810001号・社援地発第0810001号・障企発第0810002号・老総発第0810001号雇用均等・児童家庭局総務課長、育成環境課長、社会・援護局総務課長、地域福祉課長、障害保険福祉部企画課長、老健局総務課長通知）（抜粋）

1. 要援護者の把握について

災害時に迅速かつ的確に要援護者の避難支援を行うためには、日頃から、要援護者の把握を適切に行っていることが重要であるが、要援護者として想定される高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児等の情報については、市町村の福祉関係部局において、以下のような方法等により、漏れのない情報把握に努めること。

- ・ 要介護者の情報に関しては、要介護認定情報等により把握する
- ・ 障害者の情報に関しては、障害程度区分情報等により把握する
- ・ 妊産婦及び乳幼児の情報に関しては、母子健康手帳の発行状況や住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する
- ・ ひとり暮らし高齢者世帯など的高齢者の情報に関しては、住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する

なお、行政のみでは把握することが困難な情報（例えば、日中のひとり暮らし高齢者、病弱者を抱えている高齢者世帯等の情報）については、民生委員児童委員等へ依頼することにより、その把握に努めること。また、地域においては民生委員児童委員、市町村社会福祉協議会、町内会等により日常的な見守り活動等が行われており、この活動の中から、高齢者夫婦世帯、ひとり暮らし高齢者、障害者、子育て家庭など、災害時に安否確認が必要な者等のリストやマップ等が整備されている例もあることから、見守り活動等の実施者とも連携し、その把握に努めること。

2. 要援護者情報の共有について

災害時に要援護者の避難支援等を行うためには、日頃から、防災関係部局と連携して、要援護者情報を自主防災組織や民生委員児童委員等の関係機関と共有しておくことが重要であるが、その際、個人情報保護への配慮から以下の点に留意しつつ、関係機関との要援護者情報の共有を図られたい。（別添1の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」及び「災害時要援護者対策の進め方について」参照）

（略）

3. 要援護者支援について

(1) （略）

(2) 災害時における支援

市町村の福祉関係部局においては、発災後、民生委員児童委員が担当する要援護者の安否確認を速やかに行うことのできる体制を構築すること。

（注） 下線は当省が付した。

表 2-⑦ 避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成 20 年 2 月 19 日付け府政防第 111 号・消防災第 54 号・社援総発第 0219001 号・国河防第 671 号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添）（抜粋）

9 要援護者避難訓練の実施

要援護者の避難を迅速かつ適切に行うためには、要援護者と避難支援者との信頼関係が不可欠であることから、消防団、自主防災組織等は、普段から、防災活動だけでなく、声かけや見守り活動等、地域における各種活動との連携を深めることが重要である。

また、在宅の災害時要援護者を適切に安全な場所へ避難誘導するためには、平常時から避難支援者を中心とした近隣のネットワークづくりをすすめ、地域住民の協力関係をつくることが重要である。

このため、自主防災組織が中心となり、災害時要援護者や避難支援者とともに、災害時要援護者の避難計画の作成や避難訓練の実施等を行うことにより、支援体制の充実に努める。

避難訓練には、地域住民や要援護者、支援者が積極的に参加し、要援護者の居住情報を共有し、避難準備情報等の伝達の確認、具体的な避難支援方策の検証や障害物の確認等を行うことにより、地域全体の防災意識の向上が図られる。

このため、毎年 9 月 1 日に実施している「市（区町村）総合防災訓練」や、「土砂災害・全国統一防災訓練」、「津波防災訓練」などの訓練において、災害時要援護者に対する情報伝達や避難支援、福祉避難所設置運営訓練などの訓練を行うこととする。

(注) 下線は当省が付した。

表 2-⑧ 東日本大震災における高齢犠牲者の割合 (単位：人、%)

区分	全体 (A)	うち高齢者 (B)	割合 (B/A)
死者	15,331	10,085	65.8
震災関連死者	1,632	1,460	89.5

(注) 1 警察庁及び復興庁の資料に基づき、当省が作成した。

2 死者は平成 24 年 3 月 11 日現在、震災関連死者は 24 年 3 月 31 日現在の数値。

3 死者は 60 歳以上、震災関連死者は 66 歳以上の数値。

4 死者については、検視等を終えて年齢が判明している者を集計した。

表2-⑨ 防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針（平成24年3月29日中央防災会議決定）（抜粋）

1 基本的な方針

政府においては、東日本大震災以降、防災対策の充実・強化に向けた各種の取組を行ってきたが、検討会議の中間報告を踏まえ、これらの取組をさらに加速する。

具体的には、中間報告の提言内容については、夏頃に予定している検討会議の最終報告を踏まえつつ、大震災から概ね2年となる平成24年度末までに可能な限り具体化し、実施することを目指す。このうち、特に速やかに取り組むべきものについては、平成24年中頃までの実施に努める。併せて、長期的視点に立った調査研究体制の充実やハード・ソフト両面にわたる災害に強い国づくりに早急に着手し、計画的かつ着実に取組を進める。

また、具体の施策の実施に当たっては、積極的な情報発信や幅広い課題・意見の把握に努めるとともに、施策の実施状況を継続的に把握・点検し、防災対策全体の有効性を高める。

2 実施済み又は平成24年度中頃までに実施すべき主な取組

（略）

3 各府省におけるその他の取組の推進

上記2に主な取組として示したもののほか、防災対策の一層の充実・強化に向け、平成24年度末までに各府省において別紙の取組を推進する。

（別紙）防災対策の充実・強化に向けた各府省の主な取組

（提言の区分） 災害時要援護者対策

（省庁名） 内閣府（防災）

（主な取組内容） 東日本大震災における災害時要援護者の被災・避難の状況を調査し、災害時要援護者の避難支援ガイドラインの見直しを含めた検討を行う。

（注）1 下線は当省が付した。

2 別紙部分については、「防災対策の充実・強化に向けた各府省の主な取組」の一覧表から該当部分を抜き出して記載した。

表 2-⑩ 全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画の策定状況 (単位：市区町村、%)

策定状況			該当市区町村数
全体計画	災害時要援護者名簿	個別計画	
○	○	○	5 (10.2)
		△	8 [1] (16.3)
		×	9 (18.4)
	△	△	7 [1] (14.3)
		×	2 [1] (4.1)
		×	3 (6.1)
△	○	○	1 (2.0)
		×	1 (2.0)
	△	2 (4.1)	
	×	2 (4.1)	
×	○	△	1 (2.0)
		×	8 (16.3)
計			49 (100.0)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 ○印は策定済、△印は策定中、×印は未策定であることを示す。

3 全体計画の未策定(×)には、地域防災計画等他の計画を全体計画とみなしているもの(6市区町村)が含まれている。

4 個別計画については、避難支援者がおおよそ確保されているもののみを策定済(○)とし、個別計画が一応は策定されているものの、未だ避難支援者の確保が不十分なものについては、策定中(△)に分類した。

5 []内は、災害時要援護者名簿を策定しているが、これを配布していない市区町村数(内数)を示す。

6 四捨五入の関係で%の合計が100にならない。

表 2-⑪ 全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画の全てを策定している主な例

当該地方公共団体では、平成11年6月の集中豪雨による土砂災害、同年9月の台風18号による高潮災害等の相次ぐ水害により、防災意識が高まっており、17年から全体計画の策定に係る検討を始め、19年6月に全体計画を策定し、災害時要援護者避難支援事業を開始した。

その後も、同事業により、毎年度、福祉情報システム等(高齢者、障害者等の情報や住民基本台帳情報)を活用して要援護者となる可能性のある者(対象予定者)をリストアップし、民生委員が、対象予定者を個別に訪問して面接により生活実態等を調査することにより、災害時要援護者名簿及び個別計画を策定するとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑫ 全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画の全てにおいて、策定中又は未策定となっている主な例

<p>当該地方公共団体は、平成 22 年 12 月に全体計画の素案を作成し、策定に向け庁内で役割分担等の調整を行っていたが、東日本大震災の発生を踏まえ、24 年度中に地域防災計画の見直しを行うこととなり、併せて全体計画素案を見直すこととしているため、未だ策定に至っていない。</p> <p>また、平成 20 年度に、65 歳の独居高齢者及び高齢者夫婦世帯を対象とした要援護者実態調査を実施しているが、同調査は、全体計画で想定している災害時要援護者の対象全てを包含していないため、災害時要援護者名簿の作成に至っておらず、個別計画も策定されていない。</p> <p>なお、同地方公共団体は、近年、人命に被害が及ぶ災害等は発生していないため、具体的な支障は生じていないとしているが、現状において、災害等が発生した際には、要援護者の避難支援が迅速・的確に行われぬおそれがあるものとなっている。</p>
<p>当該地方公共団体は、全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画を策定する必要があるとの認識がなかったとして、いずれも策定していない。</p> <p>同地方公共団体は、平成 24 年 2 月に、東日本大震災を契機に危機意識が高まったことなどを背景として、管内全世帯を対象に災害時要援護者に関するアンケート調査を実施し、要援護者情報の把握に着手したところであるとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑬ 全体計画の策定状況 (単位：市区町村、%)

策定済	策定中	未策定	計
34 (69.4)	6 (12.2)	9 (18.4)	49 (100)
15 (30.6)			

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑭ 全体計画を策定していない主な理由

内容	左記の類型	
	他計画で代替	その他
○ 市内部において、基本的な方針などについての全庁的な合意が形成されていないため。		○
○ 策定の必要性は認識しているが、業務が多忙なため。		○
○ 地域防災計画において要援護者対策を規定しているため。	○	

○ 災害時要援護者支援制度実施要綱を全体計画と位置付けているほか、別途地域防災計画も策定しており、現状ではこの2つで支障はないため。	○	
○ 災害時要援護者登録制度実施要綱を制定しており、これを全体計画と位置付けているため。	○	
○ 災害時の避難支援を希望する要援護者に対して、必要な避難支援の内容を作成・登録し、要援護者に係る情報を関係者間で共有することにより災害発生時に必要な避難支援体制を整備する「《災害時》地域で見守り・助け合い事業」を実施しており、国の通達により全体計画に盛り込むこととされている事項は、当該事業の実施要領や地域防災計画に既に盛り込んでおり、全体計画を別に策定する必要性は乏しいため。	○	
○ 「災害時要支援者ネットワーク事業」を実施し、事業支援マニュアルを策定している。当該マニュアルは、地域防災計画の要援護者対策を補完するものであり、地域防災計画と当該マニュアルをもって全体計画とみなしているため。	○	
○ 地域防災計画及び災害時要援護者支援制度実施要綱の両者を合わせて、全体計画として位置付けているため。	○	
合計	6	2

(注) 当省の調査結果による。

表2-⑮ 全体計画を代替するとされている計画の内容が不十分である主な例

<p>当該地方公共団体は、地域防災計画において要援護者対策について規定しているので、支障がないとして、全体計画を策定していない。</p> <p>しかし、当該地域防災計画には、全体計画に盛り込む項目として示されている10項目のうち、基本的考え方(目的等)、対象者の範囲、要援護者情報の収集・共有の方法、避難支援体制の4項目は盛り込まれているが、要援護者避難訓練の実施や避難支援プラン(個別計画)の策定の進め方などの必要な項目が盛り込まれておらず、その内容が全体計画を代替するものとなっていない。</p>
--

(注) 当省の調査結果による。

表2-⑯ 全体計画に盛り込むこととされている事項の代替計画への記載状況(項目数別)

(単位:市区町村、%)

2項目以下	3項目	4項目	5項目	6項目	7項目	8項目	9項目	10項目	計
0 (0)	1 (16.7)	2 (33.3)	1 (16.7)	0 (0)	0 (0)	1 (16.7)	0 (0)	1 (16.7)	6 (100)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 四捨五入の関係で%の合計が100にならない。

表 2-⑰ 全体計画に盛り込むこととされている事項の記載状況（項目数別）

（単位：市区町村、％）

3項目以下	4項目	5項目	6項目	7項目	8項目	9項目	10項目	計
0 (0)	3 (7.9)	2 (5.3)	5 (13.2)	4 (10.5)	7 (18.4)	13 (34.2)	4 (10.5)	38 (100)

（注） 当省の調査結果による。

表 2-⑱ 全体計画に盛り込むこととされている事項の記載状況（内容別）

（単位：市区町村、％）

内容	あり	なし	計
基本的考え方（目的等）	36 (94.7)	2 (5.3)	38 (100)
対象者の範囲	38 (100.0)	0 (0.0)	
要援護者情報の収集・共有方法	38 (100.0)	0 (0.0)	
避難支援体制（役割分担等）	35 (92.1)	3 (7.9)	
情報・指示等の発令・伝達方法	33 (86.8)	5 (13.2)	
ハザードマップの整備・活用方法	5 (13.2)	33 (86.8)	
避難誘導の手段・経路等	24 (63.2)	14 (36.8)	
避難所における支援方法	28 (73.7)	10 (26.3)	
要援護者避難訓練の実施	25 (65.8)	13 (34.2)	
個別計画の策定の進め方	31 (81.6)	7 (18.4)	

（注） 当省の調査結果による。

表 2-⑲ 全体計画に各事項を盛り込んでいない主な理由

項目名	内容	左記の類型			
		他の計画等に記載	地域で検討すべき	災害時に判断すべき	その他対応困難等
避難支援体制（役割分担等）	○ 個別計画に記載することとしているため。(2)	○			
情報・指示等の発令・伝達方法	○ 地域防災計画等に記載しているため。(2)	○			
	○ 個別計画に記載することとしているため。	○			
ハザードマップ等の整備活用方法	○ ノウハウ、予算がなく、ハザードマップが未策定となっているため。				○
	○ 地域防災計画に記載しているため。(4)	○			

避難誘導の手段・経路等	○ 全体計画は、地域防災計画に盛り込まれた項目について、その内容を具体化するものと認識しているが、そもそも地域防災計画に当該内容が盛り込まれていなかったため。				○
	○ 地域をよく知る住民が避難訓練の中で検討・整理するものであるため。		○		
	○ 避難が必要な状況に応じて適宜対応すべきと判断したため。			○	
	○ 地域防災計画に記載しているため。	○			
	○ 個別計画に記載することとしているため。(2)	○			
避難所における支援方法	○ 災害の発生状況等によって支援方法も変わり、避難所における支援方法を詳しく決めるのは困難であるため。また、個別計画の内容によって、支援者等が判断するため。			○	
	○ 避難が必要な状況に応じて適宜対応すべきと判断したため。			○	
	○ 地域防災計画に記載しているため。	○			
	○ 個別計画に記載することとしているため。	○			
要援護者避難訓練の実施	○ 要援護者は高齢者等であるため訓練の実施が難しく、訓練中の事故等も考えられるため。				○
	○ 地域防災計画に記載しているため。(3)	○			

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内の数は、当該理由を挙げた市区町村数を示す(複数の市区町村が同様の理由を挙げた場合にのみ記載している。)

表 2-⑳ 災害時要援護者名簿の作成状況 (単位：市区町村、%)

作成済	作成中	一部地域のみ	未作成	計
33 (67.3)	8 (16.3)	3 (6.1)	5 (10.2)	49 (100)
11 (22.4)				
16 (32.7)				

(注) 当省の調査結果による。

表 2-㉑ 災害時要援護者名簿を作成していない主な理由

内容
○ 全体計画を策定中であり、要援護者の範囲が決まっていないため。
○ 町内会役員及び民生委員は日頃の見守り活動を通じて、地域の要援護者を把握しているため。
○ 平成 23 年 3 月に全体計画が策定されたばかりであり、予算措置等もなされておらず、作成の時間的な余裕がなかったため。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-㉒ 避難支援プラン全体計画のモデル計画(平成 20 年 2 月 19 日付け府政防第 111 号・消防災第 54 号・社援総発第 0219001 号・国河防第 671 号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添) (抜粋)

2 避難支援プランの対象者の考え方(範囲)

本市(区町村)における避難支援プラン(個別計画)の対象者となる災害時要援護者は、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全に避難するなど災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々とする。

- ・ 介護保険における要介護・要支援認定者
- ・ 障害者
- ・ 妊産婦及び乳幼児
- ・ 難病患者
- ・ 日本語に不慣れな在住外国人
- ・ その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯の者

なお、避難支援プラン(個別計画)の策定に当たっては、支援すべき要援護者の優先度を検討し、災害危険地域など被災リスクの高い地域や孤立のおそれのある地域の者を重点的・優先的に進める。

表2-㉓ 要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（平成19年8月10日付け雇児総発第0810003号・雇児育発第0810001号・社援総発第0810001号・社援地発第0810001号・障企発第0810002号・老総発第0810001号雇用均等・児童家庭局総務課長、育成環境課長、社会・援護局総務課長、地域福祉課長、障害保険福祉部企画課長、老健局総務課長通知）（抜粋）（再掲）

1. 要援護者の把握について

災害時に迅速かつ的確に要援護者の避難支援を行うためには、日頃から、要援護者の把握を適切に行っていることが重要であるが、要援護者として想定される高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児等の情報については、市町村の福祉関係部局において、以下のような方法等により、漏れのない情報把握に努めること。

（略）

なお、行政のみでは把握することが困難な情報（例えば、日中のひとり暮らし高齢者、病弱者を抱えている高齢者世帯等の情報）については、民生委員児童委員等へ依頼することにより、その把握に努めること。

（注） 下線は当省が付した。

表2-㉔ 災害時要援護者名簿の掲載内容 (単位:市区町村、%)

内容		あり	なし	計
住所		43 (100.0)	0 (0.0)	43 (100)
氏名		43 (100.0)	0 (0.0)	
性別		41 (95.3)	2 (4.7)	
年齢(生年月日)		41 (95.3)	2 (4.7)	
要介護者の情報		37 (86.0)	6 (14.0)	
障害者の情報		40 (93.0)	3 (7.0)	
妊産婦及び乳幼児の情報		9 (20.9)	34 (79.1)	
高齢者	一人暮らし世帯	38 (88.4)	5 (11.6)	
	日中一人暮らし世帯	16 (37.2)	27 (62.8)	
	病弱者を抱えている世帯	9 (20.9)	34 (79.1)	

（注） 当省の調査結果による。

表 2-⑳ 防災部局と福祉部局の連携がないため、災害時要援護者名簿の内容が不十分で有用性が低くなっている例

当該地方公共団体では、災害時要援護者名簿の作成は、防災部局が担当しているが、福祉部局からの情報提供などの関与が全くないため、災害時要援護者名簿に記載される情報は、i) 65歳以上の単身者、ii) 65歳以上で構成される世帯の者、iii) 障害のある者の住所、氏名、性別、生年、電話番号などの住民基本台帳情報のみとなっており、要介護認定情報や障害の種別及び程度の情報等が記載されていない。

このため、配布先の自主防災会などから、「登録すべき要介護認定者などが登録されず、登録の必要性の乏しい元気な一人暮らし高齢者が登録されている」、「本名簿からは特に避難支援が必要な者の絞り込みができないため、災害時要援護者名簿としては使えない」などと批判されるなど、当該名簿の有用性は低いものとなっている。

なお、防災部局では、これらの情報を有していないため、福祉部局から入手しようとしても、個人情報保護条例において目的外利用の該当条文がないことから、関係部局であっても当該情報を入手できないとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-㉑ 災害時要援護者名簿に各情報を掲載していない主な理由

非掲載 情報	内容	左記の類型	
		掲載 困難	掲載 不要
要介護者の情報	○ 個人情報保護を理由に福祉部局から情報の提供を受けられず、情報を持っていないため。	○	
日中一人暮らし高齢者の情報	○ 各区の民生委員及び福祉相談委員等で把握しているため。		○
	○ 要援護者として登録され、支援者が確保されていることが重要であり、日中の一人暮らしか否かを掲載する必要がないため。		○
	○ 代表的な区分で記載（日中の一人暮らし高齢者をクローズアップする必要性までは感じないため）。		○
	○ 把握方法を検討中であるため。	○	
病弱者を抱えている高齢者世帯の情報	○ 病弱者は、在宅又は入院などの居所の変化が著しいため。	○	
	○ 病弱者には多様なパターンがあり、どの程度の病状を対象にするかの見極めが困難であるため。	○	
	○ 要援護者として登録され、支援者が確保されていることが重要であり、病弱者を抱えているか否かを掲載する必要がないため。		○
	○ 代表的な区分で記載（病弱者を抱えている高齢者世帯をクローズアップする必要性までは感じないため）。		○
	○ 病弱者の定義が不明確であり、把握が困難であるため。	○	

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑳ 災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成 17 年 3 月内閣府「集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」策定、18 年 3 月内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」改訂）（抜粋）

課題 2 災害時要援護者情報の共有

2-1 要援護者情報の収集・共有方式

避難支援プランを策定し、避難支援体制の整備を進めていくためには、平常時からの要援護者情報の収集・共有が不可欠である。現在、市町村を中心に、以下の三つの方式による取組が進められている。

(1) 関係機関共有方式

地方公共団体の個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の中で共有する方式。

(2) 手上げ方式

要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら災害時要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。実施主体の負担は少ないものの、要援護者への直接的な働きかけをせず、要援護者本人の自発的な意思に委ねているため、支援を要することを自覚していない者や障害等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集できていない傾向にある。

(3) 同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式。

要援護者一人ひとりと直接接することから、必要な支援内容等をきめ細かく把握できる反面、対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難である。このため、福祉関係部局や民生委員等が要援護者情報の収集・共有等を福祉施策の一環として位置付け、その保有情報を基に要援護者と接すること。または、関係機関共有方式との組合せを積極的に活用することが望ましい。

2-2 要援護者情報の収集・共有へ向けた取組の進め方

(1) (略)

(2) 関係機関共有方式、同意方式を活用した取組の方向性

① 関係機関共有方式の積極的活用

市町村では、関係機関共有方式を活用し、保有個人情報の目的外利用・第三者提供のために個人情報保護審議会の審議等を経ることについて消極的なところも多くみられるが、国の行政機関に適用される「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」では、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるときに、保有個人情報の目的外利用・提供ができる場合があることを参考にしつつ（第 8 条第 2 項第 4 号・参考条文を参照）、積極的に取り組むこと。

その際、避難支援に直接携わる民生委員、自主防災組織等の第三者への要援護者情報の提供については、情報提供の際、条例や契約、誓約書の提出等を活用して、要援護者情報を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。このことにより、個人情報の取扱制度への信頼も高まり、要援護者情報の共有も進んでいくことに留意すること。

なお、同意を得ることが困難な要援護者については、例えば、災害時における保有情報の目的外利用・第三者提供を一切拒否していることや、特定の者・団体に対する情報提供を拒否していることについての登録制度を設けておくことも検討すること。

② 関係機関共有方式、同意方式を活用した取組の進め方

市町村は、要援護者情報の収集・共有に関しては、まず、関係機関共有方式により対象とする要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めることが望ましい。

ただし、昔ながらの人のつながりによりあらかじめ十分な情報を有している場合や、福祉関係部局や民生委員等が利用目的の範囲内で保有情報を活用できる場合、対象者がそれほど多くない場合は、同意方式のみにより（手上げ方式との複合も含む。）取り組むことも効果的である。

(注) 下線は当省が付した。

表 2-⑳ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 58 号）（抜粋）

(利用及び提供の制限)

第 8 条 行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。

2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。

一～三 (略)

四 前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき。

(注) 下線は当省が付した。

表 2-29 要援護者情報の収集方法

(単位：市区町村、%)

手上げ方式	同意方式	手上げ・同意併用	関係機関共有方式	関係・手上げ併用	関係・同意併用	3方式併用	不明	計
7 (15.9)	5 (11.4)	15 (34.1)	3 (6.8)	2 (4.5)	7 (15.9)	4 (9.1)	1 (2.3)	44 (100)
			16 (36.4)		11 (25.0)			

(注) 1 当省の調査結果による。

2 四捨五入の関係で%の合計が 100 にならない。

表 2-30 災害時要援護者名簿の平均登録率

(単位：%)

関係機関共有方式を採用 (8)		関係機関共有方式を不採用 (14)		
関係機関共有方式 (3)	関係・同意併用 (5)	手上げ方式 (4)	同意方式 (4)	手上げ・同意併用 (6)
100	70.3	22.1	54.6	23.4
81.4		31.9		

(注) 1 当省の調査結果による。

2 災害時要援護者名簿を策定済みの市区町村のうち、管内全域における災害時要援護者名簿の対象者数を把握している市区町村についてのみ計上し、記載した。

3 () 内の数は、計上した市区町村数を示す。

表 2-31 災害時要援護者名簿の登録率が低調である主な例

当該地方公共団体は、手上げ方式と同意方式の併用により、要援護者情報を収集しているが、災害時要援護者名簿の登録率は 0.1% (対象者：52,578 人、登録者：43 人)、うち高齢者における登録率は 0.2% (対象者：14,467 人、登録者：35 人) となっているなど、極めて低調になっている。

同地方公共団体は、特に要介護・要支援の認定を受けている者、障害者又はその家族は、介護が必要であることや障害等を有することを他人に知られたくないと考えたり、支援者に迷惑をかけてしまうと考えている可能性があることから、手上げ方式と同意方式の併用の場合、登録率が低調になるとしている。このため、現在、地域組織及び市町村社会福祉協議会とともに、全体計画の改訂に係る検討に併せて、支援を必要とする要援護者の登録を増やすための方策についても検討を行っている。

当該地方公共団体における災害時要援護者名簿の登録者数及び登録率等

(単位：人、%)

区分	対象者数 (A)	登録者数 (B)	登録率 (B/A)
全体	52,578	43	0.1
高齢者 (65 歳以上)	14,467	35	0.2
要介護者	2,268	26	1.2
障害者 (視覚・聴覚)	151	13	8.6

(注) 1 当省の調査結果による。

2 対象者数は平成 23 年 12 月末現在、登録者数は 24 年 2 月 10 日現在の数値。

当該地方公共団体は、i) 65 歳以上の一人暮らしで自力での避難が困難な者、ii) 各種障害者手帳を所持する者で自力での避難が困難な者、及びiii) これらに準ずる状態にある者を対象として、災害時要援護者名簿への登録を受け付けており、登録の呼びかけは、広報によるほか、高齢者に対しては、民生委員が行う日常的な見守り活動において、避難が困難と判断される者に登録を勧めている（手上げ方式・同意方式の併用）。

しかし、要援護者の登録率は、要介護認定者については 8%（対象者：5,188 人、登録者：416 人）、障害者については 4.4%（対象者：6,770 人、登録者：296 人）と 1 割に満たず、低調になっている。

同地方公共団体は、広報及び民生委員の訪問による呼びかけだけでは周知が十分でないことも一因であるが、災害時要援護者名簿の登録対象として「自力での避難が困難な者」としているため、要援護者本人や民生委員が登録対象を判断する際、該当するかどうか分かりづらく、結果として登録するまでもないという判断をしてしまっていることが大きいとしており、平成 24 年度に策定を予定している全体計画においては、対象者を要介護度等で明確に判断できるようにし、ダイレクトメールによる登録勧奨等直接的な呼びかけの実施を検討しているとしている。

当該地方公共団体における災害時要援護者名簿の登録者数及び登録率等

(単位：人、%)

区分	対象者数 (A)	登録者数 (B)	登録率 (B/A)
要介護認定者	5,188	416	8.0
障害者	6,770	296	4.4

(注) 1 当省の調査結果による。

2 平成 23 年 12 月 1 日現在の数値。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-32 関係機関共有方式を採用していない主な理由

内容	左記の類型			
	プライバシーに配慮	本人の意思を尊重	採用が困難	地域での情報把握が適切
<p>○ 仮に法令や条例等に規定を設け、本人の同意を得ずに、関係部局又は関係機関で要援護者情報の収集及び共有ができたとしても、本人の同意を得ずに保有個人情報の目的外利用又は外部提供を行うことについて本人から苦情等が寄せられる可能性が高く、その対応に係る負担が大きいため。</p> <p>また、行政が把握している情報は、申請時点の情報や住民基本台帳の情報を中心のため常に更新しているわけではなく、災害時においては、隣近所を含めた地域において、日頃から収集している要援護者情報の活用が重要であるため。</p>	○			○
<p>○ 要援護者に同居又は近所に居住する家族がいることが把握できない場合や、本人の意思を確認しなければ要介護又は障がいの程度等だけでは災害時の要援護者と判断できない場合があるため。</p> <p>また、本人の同意を得ずに保有個人情報の目的外利用又は外部提供を行うことについて本人から苦情等が寄せられる可能性が高く、その対応に係る負担が大きいため。</p>	○	○		
<p>○ 仮に法令や条例等に規定を設け、本人の同意を得ずに、関係部局又は関係機関・団体が要援護者情報の収集及び共有ができたとしても、本人の同意を得ずに保有個人情報の目的外利用又は外部提供を行うことについて本人から苦情等が寄せられる可能性が高く、その対応に係る負担が大きいため。</p>	○			
<p>○ 関係機関共有方式の実施には条例による規定が必要であり、早急に災害時要援護者名簿の整備を図るため。</p>			○	
<p>○ 民生委員が、高齢者を中心とした定期・随時の訪問を行っており、要援護者の把握は、民生委員がもっとも適切と考えたため。</p>				○
<p>○ 関係機関共有方式を採用すると、本人の意向に反して名簿に登載されることになり、要援護者の状態も様々な中で、名簿への登載を希望しない市民も存在するため。</p>		○		
<p>○ 要援護者情報は、市が厳重に管理するものではなく、外部に出ていく情報であるため、あくまでも本人の同意を取り付けることが必要であると考えているため。また、要援護者の状態や環境も様々で、特に近隣のお付き合いがある方は、あえて名簿登載申請をしないケースもあるため。</p>	○	○		
<p>○ 要援護者本人の同意を得ずに関係機関で情報を共有するためには、個人情報保護条例を改正し、共有を可能とする情報の基準や情報の管理方法等について明確に規定する必要があるが、これらの事項については熟慮を要するこ</p>			○	

とから、現時点では同条例を改正することが困難な状況であるため。				
○ 本人の同意を求めないまま、個人情報を収集・共有することについて、プライバシー意識が高い昨今、住民感情としては受け入れにくいのではないかとと思われるため。 また、登録を拒否する者も現実におり、その意思も尊重する必要もあるため。	○	○		
○ 災害時であれば条例で認められている目的外利用に該当するが、平常時は該当しないと考えているため。	○			
○ 個人情報の取扱いに対する反応は個人個人によって異なり、行政サイドが画一的に情報を収集し共有することについては、住民の理解が得られないと考えられるため。 また、要援護者情報を行政外の関係機関等に提供する場合、提供先における守秘義務の確保も課題となるため。	○			
○ 要援護者の支援者として核となるのは、自治会長と考えるが自治会によっては、毎年会長が変更になるケースも多々あり個人情報を事前に提供するのは抵抗があるため。	○			
○ 個人情報保護のため。	○			
合計	9	4	2	2

(注) 1 当省の調査結果による。

2 複数の理由を述べている市区町村があるため、計上した市区町村数と回答数の合計は一致しない。

表 2-③③ 保有個人情報の目的外利用・提供に関する意見・要望

内容
○ 国は、現在、「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるときに、保有個人情報の目的外利用・提供ができる場合がある。」との通知を行っているが、「明らかに利益になるときに」や「できる場合」という解釈の余地が残るような示し方ではなく、明確に「災害時要援護者の情報を収集・共有する場合には保有個人情報の目的外利用・提供ができる」との例外規定なり国の見解をはっきりと示してほしい。
○ 個別法において、保有個人情報を要援護者の避難支援対策に活用する場合は、保有個人情報の目的外利用又は外部提供ができる旨の規定を設け、地方公共団体の個人情報保護条例の解釈や運用によらずに、活用できるようにしてほしい。
○ 国で、どのような場合や事業については、どういう情報を関係機関共有方式で収集・共有できるのかを具体的に示すとともに、当該名簿を共有する安否確認実施者の側の法的責任も明確にしてほしい。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-㉔ 災害時要援護者名簿の配布状況(配布先別)

(単位:市区町村、%)

配布先	あり	なし	計
民生委員又は民生委員・児童委員協議会	36 (83.7)	7 (16.3)	43 (100)
地域組織(自治会・自主防災組織等)	32 (74.4)	11 (25.6)	
消防署又は消防本部	21 (48.8)	22 (51.2)	
支援者	9 (20.9)	34 (79.1)	
要援護者(本人)	5 (11.6)	38 (88.4)	
内部共有のみ	2 (4.7)		
配布・共有なし	1 (2.3)		

(注) 1 当省の調査結果による。

2 「民生委員又は民生委員・児童委員協議会」及び「消防署又は消防本部」については、その両方又はどちらか片方に配布しているものを「あり」に、どちらにも配布していないものを「なし」に計上した。

表 2-㉕ 災害時要援護者名簿の配布状況(配布機関数別)

(単位:市区町村、%)

配布なし	1機関	2機関	3機関	4機関	5機関	計
3 (7.0)	8 (18.6)	9 (20.9)	16 (37.2)	6 (14.0)	1 (2.3)	43 (100)

(注) 当省の調査結果による。

表 2-㉖ 災害時要援護者名簿を各機関に配布していない主な理由

配布先	内容	左記の類型					
		プ ラ イ バ シ ー に 配 慮	配 布 先 機 関 が 支 援 に 関 わ ら な い	活 用 方 法 が 未 定	災 害 時 の 配 布 で 足 り る	配 布 は 不 要	そ の 他
民生委員及び 民児協 (注3)	○ 自治会から情報が提供されているものと考えられるため。						○
	○ 個人情報の扱いが厳しくなる状況で、名簿等の配布については慎重な取り扱いをしているため。	○					
地域組織	○ 自治会は、行政機関や民生委員と異なり、任意団体であり、法令による守秘義務がないため。(2)	○					
	○ 地域組織又はその長は、個別計画策定者に対して支援をするため。		○				

	○ 要援護者の避難支援体制において、自治会や町内会はその避難支援に関わることはしていないため。(2)		○				
	○ 個人情報であり、本人の同意を得ていないため。	○					
消 防 署 及 び 消 防 本 部	○ 実際の災害発生時にはすぐに提供することとしている。普段のパトロールに活用することが望ましいが、人数が多く、現実にどのような対応が可能なのかを含め、今後の協議により決める。			○	○		
	○ 配布が望ましいが、消防組織がどの程度活用できるのか不明確であるため。現在消防組織と協議中の段階。			○			
	○ 具体的な活用について、未調整であるため。			○			
	○ 災害発生時などの緊急時に、配布すれば足りると考えているため。				○		
	○ 災害時必要に応じて情報提供を行うことにより対応できるものと考えているため。				○		
	○ 消防からの要請により、区の災害時要援護者支援事業の対象者より広い対象者名簿を作成し、提供している。						○
	○ 個人情報を扱っていることもあり、平常時には、主管課(福祉部局)が一元的に管理し、随時名簿の更新作業等を行うこととしているため。なお、災害時等には、必要に応じて配布・提供し、消防関係部局とも要援護者情報の内部共有ができるようにしている。	○				○	
	○ 平成15年度から周辺5市で消防が広域連合化されたため、仮に市内で通報があった場合でも、市内の消防署から出動するとは限らないため。また、広域連合のため人事異動も5市で行われるため、職員の異動に伴って個人情報の管理に問題があり、また、他市出身の消防署員の中には、要援護者制度が普及していない市の職員もいるため。						○
	○ 現行の制度は、「災害時」と謳ってはいるものの、主に日常の見守り活動等福祉的な活動のために活用することを想定して作られた制度であり、災害時に情報を利用すること自体は想定しているものの、具体的にどのように活用するかまでは未定であるため。				○		
	○ あらかじめ個人情報保護審査会の意見やデータ保護の確認が必要になるが、これまで消防から名簿の提供依頼がないため。	○					○
○ 災害発生時には、消防署又は消防本部は、要援護者を含めた全市民の支援にあたるものであると認識しており、本市においては、要援護者支援制度中の支援活動には関わらないため。			○				

支援者 要支援者	○ 個別計画の配布で十分と考えるため。(2)					○	
	○ 個別計画を共有することで避難に必要な情報を共有しているため、別に災害時要援護者名簿を配付する必要はないため。					○	
	○ 個別の問い合わせに対応することで、名簿の記載内容については、確認できるようにしているため。					○	
	○ 他の要支援者の情報を活用することが想定されないため。					○	
支援者	○ 個別計画の配布で十分と考えるため。					○	
	○ 主たる支援者は、民生・児童委員及び地域組織であるため。						○
	○ 支援者は、要援護者からの申出により既に状況を把握していると考えられるため。					○	
他機関 に配布 なし (内部共有のみ)	○ 名簿は関係機関共有方式により作成されており、配布に関する名簿登載者の同意を得ていないため。また、名簿は災害時に市が要援護者の安否確認に使用することを目的としているため。なお、災害時には外部にも配布する。	○				○	

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内の数は、当該理由を挙げた市区町村数を示す(複数の市区町村が同様の理由を挙げた場合にのみ記載している。)

3 民児協は、民生委員・児童委員協議会の略称。

表2-⑳ 要援護者の同意を得る必要があることを理由とし、重要な配布先に災害時要援護者名簿を配布していない主な例

当該地方公共団体は、自治会に対して、災害時における住民同士の助け合いシステムとして「災害時要援護者サポート隊」(以下「サポート隊」という。)の編成を推進しており、平成24年3月現在、管内の166自治会のうち110自治会(66.3%)からサポート隊の結成届が提出されている。

しかし、これらに対し、災害時要援護者名簿を配布していないため、サポート隊が独自に要援護者の把握に取り組まなければならないこととなっている。

同地方公共団体は、その理由について、災害時要援護者名簿は関係機関共有方式により策定していることから、行政機関や民生委員と異なり、法令による守秘義務がない自治会に当該名簿を配布するためには、約2万人もの災害時要援護者名簿登録者全員に同意確認を実施する必要があるが、事務負担が非常に大きく、困難であるとしている。

当該地方公共団体は、災害時要援護者名簿を市内部では共有しているものの、他機関(民生・児童委員、地域組織等)には配布していない。

同地方公共団体は、その理由について、名簿は関係機関共有方式により策定しており、要援護者の同意に基づき作成されているものではなく、また、当該名簿は災害時に当該地方公共団体が要援護者の安否確認に使用することを目的としているためとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表2-38 災害時要援護者名簿登録者宅等を落とし込んだ地図を作成し、配布している主な例

当該地方公共団体は、災害時要援護者名簿及び当該名簿登録者宅を落とし込んだ地図を作成し、消防署、警察署及び民生委員・児童委員協議会に対して配布している。

なお、同地方公共団体においては、民生委員等が見守り活動を活発に行っており、把握した詳細な要援護者情報を基に、別途独自に地図を作成している。

当該地方公共団体では、要援護者及び支援者の居所等を地図上に記載した「災害時住民支え合いマップ」を市町村社会福祉協議会が中心となって作成している。同地方公共団体は、当該マップを毎年自治会に送付して、内容を確認の上必要な修正を行っているほか、要援護者の死亡等の情報を把握した場合に当該マップを更新しているとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表2-39 個別計画の策定状況 (単位：市区町村、%)

策定済	策定中	一部地域のみ	未策定	計
10 (20.4)	6 (12.2)	6 (12.2)	27 (55.1)	49 (100)
	12 (24.5)			
	39 (79.6)			

(注) 当省の調査結果による。

表2-40 個別計画を策定していない主な理由

内容	左記の類型			
	地域の協力が得られない	業務多忙等対応困難	全体計画・名簿が未策定	名簿に必要事項を記載済等
○ 全体計画未策定のため。			○	
○ 全体計画未策定のため。			○	
○ 地域支援者の確保に難航しているため。	○			
○ 災害時要援護者名簿が未策定のため。			○	
○ 区の特性として都市化が進み近所づきあいが希薄になり、現状では個別	○			

計画作成に際して自治会や地域の協力が得られないことから、まずは地域における連携・協力体制作りを先行して行う必要があるため。				
○ 民生委員が作成することとされているが、民生委員1人が担当する要援護者が約100人程度おり、民生委員の通常の活動も多忙な中で、個別計画の策定まで手が回らないため。		○		
○ 平成23年8月に全体計画が策定されたばかりであり、現段階では、個別計画の策定まで至っていないため。			○	
○ 災害時要援護者名簿をもって個別計画としている。 避難の方法等が記載された個別計画の策定が必要とは考えているが、そこまで手が回らない状況であるため。また、名簿に登録された要援護者の約8割が避難に当たっての支援者がいない状況であり、個別計画を策定する前提条件が整っていないため。	○	○		○
○ 個別計画の策定は、要援護者に対する避難支援者の確保が前提であり、市では支援者の確保を優先して進めてきており、未だ個別計画策定の段階まで至っていないため。	○			
○ 要援護者に係る基本的な方針が市において全庁的に合意されておらず、全体計画も策定されていないことから、個別計画策定の段階まで至っていないため。			○	
○ 平成20年度に、個別計画の作成概要を記した要援護者避難支援プランを作成し、22年度に、個別計画を作成する区長、民生委員児童委員協議会、消防署等を対象として、要援護者支援対策連絡会を開催したものの、当該計画の作成を担当すると考えられる地域包括支援センターの業務が多忙なため、現在まで作成には至っていない。			○	
○ 要援護者に対する取り組みは必要であるが、市の限られた職員体制の中では個別対応の検討は困難であるため。		○		
○ 全体計画未策定のため。			○	
○ 全体計画未策定のため。			○	
○ 要援護登録者をリスト化している段階であり、個別計画の策定に至っていない。			○	
○ 災害時要援護者名簿等において避難支援者の住所、氏名、電話番号等を掲載済みであり、災害時に避難支援等を行う際に活用できるものとなっていることから、新たに個別計画を策定する必要性は乏しいと考えているため。				○
○ 災害時要援護者名簿等において避難支援者の住所、氏名、電話番号等を掲載済みであり、災害時に避難支援等を行う際に活用できるものとなっていることから、新たに個別計画を策定する必要性は乏しいと考えているため。				○

○ 災害時要援護者名簿等において避難支援者の住所、氏名、電話番号等を掲載済みであり、災害時に避難支援等を行う際に活用できるものとなっていることから、新たに個別計画を策定する必要性は乏しいと考えているため。				○
○ 災害時要援護者名簿が個別計画を兼ねているため。				○
○ 災害時要援護者名簿が個別計画を兼ねているため。				○
○ 災害時の具体的な支援者を確保することが困難であるため。	○			
○ 個別計画の策定に取り組む人的な余裕がなかったため。		○		
合計	5	5	8	6

(注) 1 当省の調査結果による。

2 複数の理由を述べている市区町村があるため、計上した市区町村数と回答数の合計は一致しない。

表 2-④ 避難支援者の確保に難航している主な理由

内容
○ 高齢者でも近隣との付き合いがある者は、災害時要援護者名簿への登録を望まず登録しない場合が多く、したがって、近隣との結びつきが弱く支援者がいない名簿登録者の割合が高くなるため。また、要援護者の中には、本当は支援者となってほしい近隣住民がいても、「迷惑をかけたくない」との心理が働いて積極的に指名をしない者も少なからずいるため。
○ 要援護者が地域とのつながりが希薄であるため。
○ 要援護者及び避難支援者の心理的負担（要援護者によっては、知人やお世話になっている人がいても、頼むのに気が引けること、避難支援者にとっては、要援護者に何かあった場合、責任を追及されるといった誤解など）があるため。
○ 避難支援者になることの負担感及び個人情報保有することの抵抗感があるため。
○ 高齢化が進んだために避難支援者となれる人材が地域にいないため。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑤ 避難支援者の確保及び個別計画の策定を工夫して進めている例

区分	内容
避難支援者を確保できない者もひとまず個別計画を策定し、その後、地域でその対応を検討している例	<p>当該地方公共団体では、災害時要援護者名簿の登録者を対象として、平成 23 年 5 月に個別計画の策定を開始しており、調査日現在、名簿登録者 10,231 人のうち、個別計画が策定されている者は 4,939 人 (48.3%)、避難支援者が確保できている者は 4,055 人 (39.6%) となっている。</p> <p>同地方公共団体では、当初、避難支援者が見つからないことにより、計画の策定が進まなかったことから、現在は、避難支援者が見つからない場合には、避難支援者未定のまま計画を策定することとし、避難支援</p>

	者未定の情報提供を受けた自治会、民生委員等が、その対応を検討することとして、個別計画の策定を進めている。
避難支援者候補となるサポーターを養成している例	<p>当該地方公共団体では、避難支援者が不足していることから、市町村社会福祉協議会を通じ、現在避難支援者候補となるサポーターを養成している。</p> <p>当該社会福祉協議会では、生活・介護支援サポーター、認知症サポーター、災害ボランティア等各種サポーターの養成講座を平成20年度から順次開設しており、これらのサポーターを避難支援者の候補としていくとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表2-④ 避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成20年2月19日付け府政防第111号・消防災第54号・社援総発第0219001号・国河防第671号「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について別添）（抜粋）

<p>10 避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次、策定方法等）</p> <p>災害が発生し又はそのおそれが高まったときに、要援護者の避難誘導等を迅速かつ適切に実施するためには、<u>あらかじめ、要援護者一人ひとりについて、誰が支援して、どこの避難所等に避難させるかを定めておくことが必要である。</u></p> <p>(略)</p> <p>(1) 個別計画の策定方法</p> <p>個別計画の策定に当たっては、個人情報保護条例の規定に基づき、市（区町村）は自主防災組織等の実際に避難支援に携わる関係者と要援護者に関する基本的な情報（住所や氏名など）を共有した上で、これら関係者が中心となって、<u>要援護者本人と避難支援者、避難場所、避難経路、避難方法、情報伝達方法等について具体的に話し合いながら、作成する。</u>なお、支援者については、消防団、自主防災組織、民生委員・児童委員などの話し合いなどであらかじめ要援護者に紹介できる候補者を定めるとともに、支援者自身の不在や被災も考慮し、複数の支援者を決めておく。</p>

(注) 下線は当省が付した。

表2-④④ 個別計画に盛り込むこととされている事項の記載状況（項目数別）

(単位：市区町村、%)

1項目	2項目	3項目	4項目	5項目	計
2	4	5	7	2	20
(10.0)	(20.0)	(25.0)	(35.0)	(10.0)	(100)

(注) 当省の調査結果による。

表2-④⑤ 個別計画に盛り込むこととされている事項の記載状況(内容別)
(単位:市区町村、%)

内容	あり	なし	計
避難支援者	20 (100.0)	0 (0.0)	20 (100)
避難場所	18 (90.0)	2 (10.0)	
避難経路	4 (20.0)	16 (80.0)	
避難方法	10 (50.0)	10 (50.0)	
情報伝達方法	11 (55.0)	9 (45.0)	

(注) 当省の調査結果による。

表2-④⑥ 個別計画に各事項を盛り込んでいない主な理由

項目名	内容	左記の類型				
		他の 計画 ・マッ プ等 に記 載	既に 周知 済み 等で 記載 不要	地域 で検 討す べき	災害 時に 判断 すべ き	その 他
避難場所	○ 個別計画に記載はないが、要援護者への聞き取りや民生委員の日常的な訪問により、周知・確認は行われている。		○			
	○ 地域防災計画に盛り込んでいるため。	○				
	○ 地域に個別計画を配付する段階では含まれていないが、個別計画を有効に活用するため、地域内で協力し、個別に設定していくよう推進している。			○		
避難経路	○ 避難経路は、当該地域の住民共通のものであり、個々の避難支援者ごとに作成する必要はないため。		○			
	○ 災害状況に応じ、その時々々の自宅状況や道路状況に合わせて避難することになっているため。				○	
	○ 避難経路は、災害の種類や被害規模により異なり、これを一律に定めることはできないため。				○	
	○ 避難支援者が個別に把握しているが、実際の災害時には、あらかじめ定めていた経路が通行できない可能性もあり、避難支援者が臨機応変に対応することが望ましいため。				○	
	○ 地震被害によりあらかじめ経路を示してもその経路を使えない場合もあるため。				○	
	○ 災害時要援護者名簿及び避難マップに記載しているため。	○				
	○ 自治会ごとに作成しているハザードマップにおいて避難	○				

	所までの安全な経路を示し、住民全てに周知が図られているため。					
	○ 災害の種別・規模によって避難場所や避難経路が変化し得るため。(2)				○	
	○ 経路は、その時の被災状況により違うこと、安全が100%保障できないことで指定できないため。				○	
	○ 個別計画とは別システムであり、地図システムのみを共有を行っているため。将来的には、個別計画のシステムとリンクする予定。	○				
	○ 災害はいつどこでどのような形で起こるかわからず、あらかじめ避難経路を定めておいてもあまり意味がないと考えているため。				○	
	○ 個別計画の策定主体は、自治会を中心とした地域住民であり、計画に多様な内容を盛り込むことは、取組みへのちゅうちょや計画整備の遅れにつながるので、必要最小限のものにしているため。 また、地域で避難訓練を重ねる中で、考慮される内容であると考えているため。			○		○
	○ 地域防災計画に盛り込んでいるため。	○				
	○ 地域に個別計画を配付する段階では含まれていないが、個別計画を有効に活用するため、地域内で協力し、個別に設定していくよう推進している。			○		
避難方法	○ その時の状況でその人の身体状況も異なってくると思われるため。				○	
	○ 避難方法は、要援護者の歩行状況により左右されるが、自立歩行の可否及び車椅子・杖・押し車の使用状況など要援護者の歩行状況は変化すること、また、避難方法は、要援護者のその時の歩行状況と、災害の種類や周辺の道路状況等から判断されることから、事前に定められるものではないため。				○	
	○ 災害時要援護者名簿及び避難マップに記載しているため。	○				
	○ 災害の種別・規模によって避難場所等が異なるため。				○	
	○ 徒歩、自家用車等の避難方法は、支援者や本人の自己判断によることが望ましいため。				○	
	○ 個別計画の策定主体は、自治会を中心とした地域住民であり、計画に多様な内容を盛り込むことは、取組みへのちゅうちょや計画整備の遅れにつながるので、必要最小限のものにしているため。 また、地域で避難訓練を重ねる中で、考慮される内容であると考えているため。			○		○

	○ 地域防災計画に盛り込んでいるため。	○					
	○ 地域に個別計画を配付する段階では含まれていないが、個別計画を有効に活用するため、地域内で協力し、個別に設定していくよう推進している。			○			
情報伝達 方法	○ 情報は災害時に支援者が出向いて伝達することになるので、特にそれを明記してはいないため。		○				
	○ 地区住民とのモデル事業の中で「必要最小限な情報の方が取扱いやすい」という意見に基づき、個別計画の記載内容は必要最小限としているため。					○	
	○ 基本的な情報伝達方法については、全体計画の中で定めており、さらに、情報伝達方法について特に配慮が必要な者については、個別計画の中の「特記事項」欄に記載することとしているとしているため。	○					
	○ 全体計画を見直し中であり、市としての情報伝達方法が確立されていないため。						○
	○ 全体計画に記載しているため。	○					
	○ 個別計画の策定主体は、自治会を中心とした地域住民であり、計画に多様な内容を盛り込むことは、取組みへのちゅうちょや計画整備の遅れにつながるので、必要最小限のものにしているため。 また、地域で避難訓練を重ねる中で、考慮される内容であると考えているため。				○		○
	○ 地域防災計画に盛り込んでいるため。	○					
	○ 地域に個別計画を配付する段階では含まれていないが、個別計画を有効に活用するため、地域内で協力し、個別に設定していくよう推進している。			○			

(注) 1 当省の調査結果による。

2 () 内の数は、当該理由を挙げた市区町村数を示す(複数の市区町村が同様の理由を挙げた場合にのみ記載している。)

表 2-47 個別計画の配布状況（配布先別）

（単位：市区町村、％）

配布先	あり	なし	計
民生委員又は民生委員・児童委員協議会	11 (55.0)	9 (45.0)	20 (100)
地域組織（自治会・自主防災組織等）	12 (60.0)	8 (40.0)	
消防署又は消防本部	4 (20.0)	16 (80.0)	
支援者	7 (35.0)	13 (65.0)	
要援護者（本人）	8 (40.0)	12 (60.0)	
内部共有のみ	1 (5.0)		
配布・共有なし	0 (0.0)		

（注） 1 当省の調査結果による。

2 「民生委員又は民生委員・児童委員協議会」及び「消防署又は消防本部」については、その両方又はどちらか片方に配布しているものを「あり」に、どちらにも配布していないものを「なし」に計上した。

表 2-48 個別計画の配布状況（配布機関数別）

（単位：市区町村、％）

配布なし	1機関	2機関	3機関	4機関	5機関	計
1 (5.0)	7 (35.0)	6 (30.0)	3 (15.0)	1 (5.0)	2 (10.0)	20 (100)

（注） 当省の調査結果による。

表 2-49 個別計画を各機関に配布していない主な理由

配布先等	内容
民生委員及び 民児協（注3） 及び 地域組織	○ 支援者以外の者に配布しても、活用の余地がないため。
	○ 申請書イコール個別計画と考えており、申請書を名簿形式にした災害時要援護者名簿を配布しているため。
	○ 民生委員及び地域組織の役割は、災害時要援護者名簿を活用して要援護者情報を収集し、適当な地域支援者の確保等を手助けすることであり、個別計画を配布する必要は無いため（民生委員及び地域組織の意見も踏まえたもの。）。
	○ 災害時要援護者名簿を配付済みであるため。
消防署及び 消防本部	○ 事前に詳細な情報を把握する必要がないため。
支援者	○ 申請書イコール個別計画と考えており、申請書を名簿形式にした災害時要援護者名簿を配布しているため。
	○ 支援者は、要援護者の全ての情報を把握する必要は無いと思うため何らかの方

	法で避難時の支援や、日頃の見守りについての協力お願いの周知ができればと思うが、現在のところ方法について整理できていない。
--	--

- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 災害時要援護者名簿と同様のものは、除いている (表 2-③⑥参照)。
 3 民児協は、民生委員・児童委員協議会の略称。

表 2-⑤ 要援護者本人に個別計画を配布すれば足りるとして、避難支援者等の関係者に配布していない例

<p>当該地方公共団体では、個別計画は、要援護者本人に配布すれば足りるとして、避難支援者や自主防災組織等の他機関にこれを配布していない。</p> <p>同地方公共団体では、この理由について、個別計画は要援護者の住居の冷蔵庫に容器に入れた状態で保管することとされており、災害が発生した場合、避難支援者等は、当該冷蔵庫の中にある個別計画の内容を確認することにより、避難支援を的確に行うことができるとして、事前にこれを配布しなくても特段の支障はないとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑥ 個別計画を自治会が作成・管理していることを理由に、行政機関がその配布状況等を把握していない主な例

<p>当該地方公共団体では、各自治会等が、個別計画を作成・管理しており、また、個別計画の配布についても、各自治会等が行っている。</p> <p>このため、同地方公共団体は、個別計画の配布に関与しておらず、その配布状況等を把握していない。</p>
--

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑦ 条例を制定し、本人の同意が得られなくても要援護者情報を各関係者に提供している例

<p>当該地方公共団体では、災害時要援護者名簿の作成に際して同意方式を採用していたが、平成 23 年 3 月末現在の同意率が 55.8% (対象者 : 25,325 人、同意者 : 14,141 人) にとどまっていた。</p> <p>このため、自力で避難するのが特に困難な要援護者 (「介護認定者 (要介護 3~5)」、「視覚障害者 (1 級)」、「聴覚障害者 (1~2 級)」及び「肢体不自由者 (下肢・体幹) (1~2 級)」。約 5,000 人が該当) については、本人の同意が得られない場合であっても、個人情報 (氏名、住所、年齢、性別) を地域の関係者 (自主防災組織隊長、地区担当民生委員、町内会会長) に提供できるとする条項を盛り込んだ災害対策基本条例を平成 24 年 2 月に制定している (施行は平成 24 年 7 月)。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑤③ 個人情報保護審議会の答申を得て、要援護者情報を入手している例

<p>当該地方公共団体では、災害時要援護者名簿を平成 20 年 12 月から作成している。</p> <p>同地方公共団体では、災害時要援護者名簿の作成に当たり、個人情報保護条例に基づき、平成 20 年 9 月に個人情報保護審議会の答申を得ており、地域福祉の主管部局が、他の課から、住民基本台帳による 65 歳以上の者のデータ、要介護・要支援認定者のデータ、知的障害者（療育手帳 A（注 2））及び 2 級以上の身体・精神障害者のデータ、妊産婦及び乳児のデータ等、登録に必要な情報を収集、整理し、「災害時要援護者基礎台帳」として作成・管理している。</p> <p>さらに、同地方公共団体では、同審議会の答申を得て、民生委員に対し 65 歳以上の高齢者の名簿（氏名、住所、性別、年齢、生年月日、世帯区分を記載）を提供しており、民生委員が当該名簿に基づき実施した個別訪問等により把握した情報（日中一人暮らし、寝たきり等）についても、収集し、基礎台帳に登録している。</p>

(注) 1 当省の調査結果による。

- 2 療育手帳は、知的障害者に交付される手帳であり、同自治体では、「A 1（最重度）」、「A 2（重度）」、「A 3（合併障害）」、「B 1（中度）」及び「B 2（軽度）」の判定が付されている。

表 2-⑤④ 要援護者情報の把握・共有の方法を工夫している例

区分	内容
関係機関共有方式により、対象とする要援護者情報を共有した上で、同意方式により、本人の同意を得て名簿を作成・配布している例	<p>当該地方公共団体は、警察署との間では、関係機関共有方式により要件に該当する要援護者全員を登載した要援護者リストを作成・共有し、民生委員及び自治会へはリスト登載者のうち、情報提供への同意が得られた者のみを抽出した災害時要援護者名簿を作成・配布することとしている。平成 23 年 12 月 1 日現在、リストの登載者は 9,375 人（要因ごとの該当者数の合計。重複者を除いた実人数は 7,500～8,000 人程度）、災害時要援護者名簿への登載者は 1,281 人となっている。</p>
同意者名簿と不同意者名簿を別個に作成している例	<p>当該地方公共団体では、福祉情報システム（高齢者、障害者等の情報や住民基本台帳情報）等を活用して、管内で要援護者となる可能性のある者のリスト（対象予定者リスト）を作成して民生委員に提供し、民生委員が対象予定者を個別に訪問することにより、避難支援を受けること及び本人情報を関係部局及び避難支援関係者に提供することについての意向確認を行っている。</p> <p>その結果、本人から個人情報の提供について同意を得た者については、登録台帳（同意者リスト）に登録し、関係部局及び避難支援関係者（民生委員、自主防災組織等）で情報を共有する一方で、同意を得られなかった者については、別に作成する台帳（不同意者リスト）に登録し、関係部局のみで情報を共有し、災害時には可能な限り安否確認等に利用するとしている。</p>

作成方法及び用途 の異なる２種類 の名簿を作成して いる例	当該地方公共団体では、手上げ方式による名簿（申請式名簿）と関係機 関共有方式による名簿（安否確認用名簿）を別個に作成しており、前者の 名簿を民生委員、自治会等の関係機関に配布する一方、後者の名簿を平常 時は防災部局のみが保有し、災害発生時に安否確認に使用することとして いる。登録者数は、前者が 2,059 人（平成 24 年 2 月 22 日現在）、後者が 8,503 人（平成 23 年 12 月 1 日現在）となっている。		
	当該地方公共団体における各名簿の作成方法及び用途等		
	区分	申請式名簿	安否確認用名簿
	担当部局	福祉部局	防災部局
	情報の 収集方式	手上げ方式	関係機関共有方式
	対象者	① 65 歳以上の一人暮らし高 齢者 ② 障害者 ③ その他援護を必要とする 者	① 要介護 3 以上の者 ② 身体障害者手帳 2 級以上 の者 ③ 愛の手帳 2 度以上の者 (知的障害者)
	登録者数	2,059 人	8,503 人
用途等	民生委員、自治会等の関係 機関に提供し、地域における 日常的な支援にも活用	平常時は防災部局が施錠し て保管し、災害発生時の安否 確認にのみ使用	
(注) 1 当省の調査結果による。 2 登録者数は、申請式名簿は平成 24 年 2 月 22 日現在、安否確認用名 簿は 23 年 12 月 1 日現在の数値。			

(注) 当省の調査結果による。

表 2-65 避難支援訓練の実施状況

(単位：市区町村、%)

実施あり			地域による	実施なし	その他	計
年 1 回	年 2 回	2 年に 1 回				
18 (36.7)	1 (2.0)	1 (2.0)	9 (18.4)	19 (38.8)	1 (2.0)	49 (100)
20 (40.8)			29 (59.2)			

(注) 1 当省の調査結果による。

2 その他は、定期的に行われる通常の避難支援訓練という位置付けではなく、訓練の成果を策定中の全体計画に反映させることを目的として行ったもの。

表 2-⑥ 避難支援訓練を実施していない主な理由

内容
○ 避難訓練は地域住民が主導的に実施するものであり強要は困難であるとして、地域住民が実施している避難訓練の内容について把握していない。
○ 避難訓練体制が確立していないため。
○ 市が実施する防災訓練において要援護者避難訓練を取り入れようという発想がこれまで無かったため。
○ 全体計画において、避難支援訓練を実施する旨定めているものの、人的余裕がないため。
○ 認識不十分。今回の東日本大震災により市民の防災意識が高まっているので、今後、要援護者を対象とした避難訓練を計画し、実施する予定。
○ 全体計画が未策定であるため。 また、現在は市民全般について自主防災意識の向上を図っている段階であるため。
○ 全体計画が未策定のため。
○ 全体計画を策定しておらず、要援護者の避難支援の役割分担が明確となっていないため。
○ 災害時要援護者名簿が未作成のため。
○ 災害時要援護者名簿及び個別計画を自治会等に提供していないため
○ 災害時要援護者名簿及び個別計画の作成及び民生・児童委員、自治会等への配布を開始したばかりであるため
○ 災害時要援護者名簿及び個別計画を策定しておらず、要援護者及び要援護者に対する避難支援方法が定まっていないため。
○ 個別計画に基づいて実施することとしているが、個別計画が未策定であるため。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑦ 地域住民が自主的に企画する避難支援訓練を市区町村が支援している例

当該地方公共団体では、要援護者支援に係る訓練は自主防災組織等の住民組織の自主企画により行われており、主催者団体からの事前相談に際して、全体計画に含まれている「災害時における安否確認等の実施フロー」を訓練の参考情報として提供しているほか、実地訓練については防災部局の職員を、図上訓練(注2)については福祉部局の職員を訓練に立ち合わせ、自主的な策定内容を尊重しつつ、必要な助言等を行っている。

なお、同地方公共団体は、避難支援訓練が全校区で実施されることを目標に、各校区福祉委員会に働きかけを行っており、平成22年度は、各校区で図上訓練又は実地訓練が延べ41回実施されている。

(注) 1 当省の調査結果による。

2 図上訓練とは、地図を用いて災害時の危険地帯等を確認し、避難経路や避難場所等を検討する訓練。

表2-68 管内全域での避難支援訓練の実施により、確認された課題の検証や災害時要援護者名簿の更新などを行っている例

<p>当該地方公共団体では、人口が多く、全ての要援護者の参加を得ての避難支援訓練の実施が難しいため、毎年度1回、避難勧告発令後に避難支援者等（避難支援者が確保されていない世帯には、消防団員）が要援護者宅を訪問して、災害時に一緒に避難することや避難場所などについて確認を行う訓練を管内全域で一斉に行っている。同地方公共団体は、訓練後、要援護者支援に関する課題などの検証を行っており、平成23年度は、外出等で連絡の取れなかった要援護者が34人いたことから、有事の際、このような場合の速やかな安否確認の方法の検討が必要としている。</p>
<p>当該地方公共団体では、訓練の具体的内容については、各自主防災組織に任せつつも、毎年度、管内全域で同一日に避難支援訓練を実施している。</p> <p>同地方公共団体では、訓練の結果を踏まえて、避難支援の内容等を再検討し、要援護者や避難支援者の数を増減するなど、災害時要援護者名簿の更新を行っており、現在は、平成23年度の訓練の反省を踏まえ、各地区の自主防災組織に、地区内の避難計画を確立するよう指導しているとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

表2-69 安否確認体制の整備状況 (単位:市区町村、%)

あり	不十分	なし	計
34 (69.4)	6 (12.2)	9 (18.4)	49 (100)
15 (30.6)			

(注) 1 当省の調査結果による。

2 不十分は、方針は決まっているものの具体化されていない、避難支援者が行くとされているものの避難支援者が決まっていないなどの状況。

表2-60 安否確認体制を整備していない主な理由

内容
○ 支援母体（地域）主導による要援護者支援対策を推進しているため。
○ 全体計画が未策定であるため。
○ 全体計画を策定中であるため。
○ 全体計画が未策定であり、要援護者避難支援対策における庁内関係部局及び他機関・団体の役割分担が明確になっていないため。
○ 防災無線の大規模改修等の他に優先すべき業務があり、余裕が無かったため。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑥ 安否確認を地域住民主導により行うとし、市区町村が安否確認体制を整備していない例

当該地方公共団体は、要援護者に係る情報の把握及び安否確認について、地域住民主導により行うこととしているため、福祉部局は、①地域が把握した要援護者情報を把握していない、②日頃の業務で把握した要援護者情報を、関係部局又は他機関・団体等と共有していない、③要援護者の安否確認を行うことができる体制を構築していない。

同地方公共団体では、近年、人命に被害が及ぶ災害等は発生していないため、具体的な支障は生じておらず、本地方公共団体が大都市であること等を勘案すれば、地域住民主導により要援護者の避難支援対策を推進するのが適当と考えるとしている。

(注) 当省の調査結果による。

表 2-⑦ 新たな安否確認体制の構築を検討している例

区分	内容
福祉サービス業者による安否確認の導入を検討している例	<p>当該地方公共団体では、現在、安否確認は主に民生委員が行うこととされているが、民生委員 1 人当たり 50 人以上の要援護者を抱えている地区もあり、民生委員に過剰な負担がかかることが予想されている。</p> <p>このため、今後は、災害時要援護者名簿の情報と介護保険サービスや他の福祉サービスの利用状況の情報等に基づき、サービス利用者については事業者等が安否確認を行うような役割分担を行い、民生委員の負担を軽減するための仕組みの構築を検討していきたいとしている。</p>
東日本大震災を機に、新たな安否確認体制の構築を検討している例	<p>当該地方公共団体では、主に避難所等に派遣された職員が要援護者等の安否確認を行うこととされており、民生委員は協定に基づいて自主的に行うこととされていた。</p> <p>しかし、東日本大震災の際、民生委員が地域包括支援センターを拠点として一人暮らし高齢者の安否確認を実施した実績を踏まえ、今後は、民生委員を組み入れた安否確認体制の構築を検討していきたいとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。