

配達員、電気・ガス・水道等の検針員等地域に密着して活動している多様な人々の協力を得て連携し、見守りや支援活動に取り組むことは効果があると考えられる。

- 都市部では自治会のみならず、マンションの管理組合の機能も重要である。

② 福祉の専門職等のネットワークとの連携

- 住民ベースの見守り・支援機能とは別に、地域の実情に応じて、福祉の専門職、民生委員、介護支援専門員等も見守りや支援のネットワークを構築している場合があり、このようなネットワークと住民相互ネットワークとの連携は重要である。

③ 福祉以外の見守り・支援機能との連携

- 福祉以外の警察官や消防吏員による見守りや支援機能との連携も重要である。

(イ) チラシ、通信

- 住居が広域に点在する地域では、人的な住民相互ネットワークも空間的、時間的に機能しない場合もあり、常時の安否確認等が困難な場合がある。このような地域では、定期的にチラシを配布して、自治体や地域包括支援センター、自治会等の相談・通報等窓口や地域の行事をお知らせする取組みがある。また、往復葉書による定期的な通信を行い、安否や相談の意向等を確認する取組みなどがある。

ウ 情報共有ネットワーク —協議会の組織化と運用

- 住民相互ネットワークにおいて見守りや支援を行うためには、「孤独に孤立」するおそれのある高齢者等（単身高齢者、高齢者夫婦世帯等）の情報を把握し、台帳として、ネットワークの構成者間で共

有する必要がある。

○ このような住民情報台帳は、次のような方法で作成することが考えられる。

・ 自治体からの情報提供を受けて作成する方法が考えられる。

自治体からの情報提供に当たっては、見守りや支援の対象者の個人情報住民相互ネットワークとの間で共有することが明らかに対象者の利益になると認められる場合には、個人情報保護条例において、保有する個人情報の目的外利用や第三者への提供を可能とする規程を設けて、対象者からの同意を得ずに、個人情報を住民相互ネットワークとの間で共有することも可能である。

・ 自治会やマンション管理組合等が独自の調査により把握し作成する方法が考えられる。

その際、健康状態のアンケートといった方法で健康という切り口から対象者を把握したり、災害時の援護対象者の把握といった切り口で対象者を把握すると、対象者にとってもメリットがあるのでアンケートに協力してもらいやすくなる。

○ 見守りや支援を行うためには、通常、本人の同意をとる必要がある。しかし、同意をしない人ほど問題がある場合も少なくないと考えられ、そのような人々を「遠くから見守る」ことが必要となる。

○ 住民相互ネットワークの構成者以外の関係者に、住民情報台帳等で把握している個人情報を伝えるためには、あらかじめ本人の同意を得ておく必要がある。

その際、住民相互ネットワークの関係団体・機関等による協議会等を設け、個人情報を共有する構成者の範囲や共有する個人情報の範囲、個人情報の取扱い等をあらかじめ定めておくことにより、円滑な対応が可能になるものと考えられる。

エ 地域住民・行政・諸機関の協働づくり ―地域包括支援センターの活用

- 住民相互ネットワークにおいて、「孤立死」の疑いや急変の情報を察知した場合には、自治体や警察等の行政機関による対応が必要となる。このため、住民互助ネットワークと行政機関とが協働する地域の体制を構築する必要がある。

- このようにして構築された体制は、介護保険制度における地域包括支援センターを中心とするネットワークとしても有効に活用することができる。「孤立死」防止の取組みや、認知症など要介護高齢者支援の取組み、高齢者虐待防止の取組み、災害時の要援護者支援の取組み等に対応するためには、それぞれに特別なネットワークが必要となるものではない。地域包括支援センターが行う総合相談支援業務や権利擁護業務のネットワークも、ここにいう住民相互ネットワークを活用することにより、関係者が有機的に連携し、それぞれの役割を果たすことができると考えられる。

4 モデル事業等の取組み事例の紹介

(1) 行政における取組み事例

ア 新宿区

(ア) 区の概要（平成20年1月1日現在）

- 新宿区は、東京23区のほぼ中心に位置し、面積18.23 k m²、人口310,206人の都市である。人口の約1割が外国人、高齢化率は18.3%、特に一人暮らしの高齢者が、全国平均、東京都平均に比べて多いのが特色である。

(イ) 孤独死防止への取組み

a シンポジウムの開催

- 新宿区では、地域の住民がこの問題を自分のこととしてとらえ、

「都会の中で、孤独死は誰にでも起こりうる」という共通認識を持ち、孤独死を防止するためには何が大切かをともに考える機会がぜひとも必要と考えた。

そこで、まず平成 18 年 10 月、岩田正美日本女子大教授にコーディネーターをお願いして、松戸市常盤平団地自治会と新宿区戸山団地自治会役員、地域の訪問診療医師、民生委員等をパネラーとした「高齢者の孤独死を考えるシンポジウム」を開催した。当日は会場に入りきれないほど多くの区民や、関心のある他自治体の方々の参加があり、会場内でのやりとりも「地域の死は地域で引き受けていくべき」など、単に行政への要望を超えた意見が多かった。こうした議論を踏まえつつ、平成 19 年 12 月、引き続き岩田教授にコーディネーターをお願いし、新宿区長もパネラーとして参加したシンポジウムでは、孤独死は高齢者だけの問題ではないという視点を入れて開催した。前年をさらに上回る 390 名が参加し、地域住民の関心の高さがうかがわれた。

b 一人暮らし高齢者への情報紙の訪問配布事業

- 新宿区では、従来から、地域見守り協力員制度、配食サービスや緊急通報システム事業、さらにごみの訪問収集など多様な見守り事業を実施してきたところである。

さらに、平成19年度から新たに開始した見守り事業が「一人暮らし高齢者への情報紙の訪問配布」である。これは、75歳以上の一人暮らしの方へ、月2回「ぬくもりだより」という職員手作りの高齢者向け情報紙（A4版）を手渡しで配布することにより安否確認をするものである。

本事業は、申請方式ではないという点が従来の福祉サービスと大きく異なっており、行政からの該当者全員を対象とした「おせっかいやき事業」である。

当初、この「おせっかい」に対する区民の反応を心配したが、いざ事業を開始してみると、複数の区民から礼状が届くなど、

おおむね好意的に受け止められる結果となった。

平成19年6月、対象者を抽出後、生活実態を把握するため民生委員の協力を得て、1万世帯を超える訪問調査を実施した。この際、民生委員の方々の「力」の大きさにたいへん助けられた。その結果、住民票では単身世帯でも二世帯住宅に暮らしている等、身近なところに家族や親族がいる方々やあきらかに配布を希望しない旨の意思表示をされている方等を除き、約4,500名の方々を配布対象とした。この数字は、従来の各種見守りサービスのほぼ10倍にあたる数である。まさに、もう一枚大きな見守りの網が地域に広がったといえる。なお、配布については、シルバー人材センターと区内NPOへ委託という形をとっている。

次のステップとして、配布を拒否されている方への見守りをどのように行っていくのか、また情報紙の配布に地域力を活かし、本事業を地域全体で支える仕組みとすることができないか、など今回残された課題への取組みを進めていく予定である。

イ 千葉県

- 千葉県では、平成18年度から県の独自事業として孤独死対策に取り組んできた。

(ア) 取組みの経緯

- 千葉県では、松戸市常盤平団地自治会の取組みが、孤独死対策事業を実施する契機となった。

a 松戸市常盤平団地自治会の取組み

- 平成13年春、松戸市常盤平団地内で死後3年を経過した白骨死体が発見され、翌14年には、コタツに入ったまま死後3ヶ月を経過した男性の遺体が発見された。

- これを契機に同団地自治会と地区社会福祉協議会が協力して14年5月に「孤独死110番」通報体制をスタートさせた。
- 以降、新聞販売店との協定や鍵業者と覚書の締結、シンポジウムの開催、いきいきサロンの開設、個人情報登録システム「安心登録カード」の配布など先進的な取組みを行っている。

b 団地自治会と県との協働

- 千葉県では、松戸市常盤平団地での取組みを受け、平成16年3月に策定した「千葉県地域福祉支援計画」（計画期間16年度～20年度）に、孤独死の実態把握と地域団体との連携による予防の必要性を盛り込むとともに、平成16年度に松戸市で開催された「孤独死を考えるシンポジウム2004」への参加や、17年度に開催の「地域福祉フォーラム」～孤独死ゼロ作戦を考える～において、千葉県知事が基調講演を行うなど、孤独死対策の啓発に協働して取り組んできた。

(イ) 千葉県の取組み

- 千葉県では、平成18年3月に策定した「高齢者保健福祉計画」（18年度～20年度）に、孤独死対策を重点事業に位置付け、事業を展開している。

a 「孤独死対策モデル事業」の実施

- 平成18年度に、2ヵ年間の事業として、孤独死対策に向けた地域の取組みを支援する「孤独死対策モデル事業」を開始した（在宅福祉事業費補助金・特別事業を活用）。
 - ・実施市町村：銚子市（1地区）・流山市（2地区）・鴨川市（1地区）
 - ・事業内容：単身高齢者の実態把握、孤独死事例の収集、地域資源の把握、ネットワーク整備や地域見守り活動、相談体制、

広報啓発活動等の対策の検討と実践

- 平成19年度は、新設された厚生労働省の「孤立死ゼロ・モデル事業」を活用し、引き続きモデル事業を実施した。

b 「孤独死対策シンポジウム」の実施

- 平成18年度に、孤独死対策の必要性を啓発するため、民生委員など地域福祉関係者を主な対象に「シンポジウム2007『「支えあえる地域づくり」～孤独死ゼロを目指して～』」を開催した。

(厚生労働省からの基調講演、シンポジウム等を実施し、約800名という多くの県民が参加した。)

- 平成19年度は、モデル事業の成果を市町村や地域団体に報告し、各地域への普及を図るため、「シンポジウム2008『「支えあえる地域づくり」～孤独死ゼロを目指して～』」を開催した。

(「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」の議長である高橋紘士立教大学教授の基調講演等を実施し、定員(500名)を大幅に上回る申込があった。)

c 今後の取組み

- 平成20年度においても、モデル事業を継続実施するとともに、シンポジウムの開催等を通して、県内の多くの市町村での取組みを促していく。また、これまでの孤独死対策は高齢者福祉事業の中で実施してきたところであるが、今後は、地域福祉の視点での取組みに広げていきたい。

(2) 民間団体、企業等における取組み事例

ア 社会福祉協議会

- 社会福祉協議会において、実施している「孤立死防止」につなが

る見守り活動で代表的なものは、「小地域ネットワーク活動」と呼ばれるものである。小地域ネットワーク活動とは、高齢者、障害者一人ひとりに対して、3～4人程度のボランティア（多くは近隣の人）が担当し、見守り、訪問、生活支援などを行う。ボランティアだけで解決できない問題は、専門組織につなぐ仕組みをもつ。問題発見、つなぎの仕組みであると同時に、孤立しがちな状況を確実に地域社会につなぐ仕組みである。本人の了解を得て実施するものであるが、了解を得られない人に、より深刻な問題がある場合が多く、その場合ゆるやかな見守りを実施することも重要となっている。全国の市区町村社協の内、46.4%で実施されている。

- A市社協では、校区社協（小学校区ごとに組織される福祉活動を目的とする住民組織）の中にボランティアグループが組織され、そのメンバーがひとり暮らしの高齢者や高齢者世帯ごとに2～3人のチームを組織し、安否確認、声かけ、そして軽微な生活支援を行っている。

訪問後は「訪問記録票」に訪問時の様子を記録する。この記録票などをもとに、班会（2～3チームの会合）、校区単位の会合（班長に民生委員・児童委員、校区社協役員、必要に応じて保健師等の専門職が参加）がもたれ、問題解決の相談（校区社協での対応、専門職へのつなぎ等）、漏れの確認などが行われる。専門職が参加することによって、素人では分らない点のカバーが行われている。また、最終的には訪問記録票は市社協の担当職員まで届き、対応に漏れはないかがチェックされる仕組みとなっている。これらの会合の中で高齢者の生活や心身の状況について学ぶことは、見守り活動をすすめる上で大切なだけでなく、ボランティア自身にとって意味があるものとなっている。

活動を担うボランティアは、1,750人、見守り活動の対象となっている高齢者や障害者は4,500人にのぼる（A市の人口は30万人、高齢化率19%）。

1人、月あたりの訪問回数の平均は2～3回ということになるが、必要な場合には、もっと頻繁に訪問するし、継続的に訪問していれば、日常的に買い物行き帰りに会うなど、見守りの実効性は高くなるという。

- 「孤立死防止」ということをボランティアが意識して行うことはあまりないが、高齢者の話相手になること、心身の変化に気がつけていること、訪問時以外にも気がつけていることなどが結果として孤立死防止につながっている。しかし、公営住宅に一人暮らしであるだけでなく、家族がほとんど訪ねてこない高齢者が多いところもあり、こういう地域では、孤立を強く意識した活動が行われることになる。
- そのほかに、住民による福祉活動の中で見守り機能を発揮するのは、配食サービス（配食時や容器の回収時に直接本人と話して安否確認、健康状態の把握を行う）、ふれあい・いきいきサロン（利用者もボランティアも一緒に楽しい時を過ごすという気軽なたまり場の活動）、などがあげられる。これらの活動が地域の中で、重層的に実施され、活動間で情報が共有されることが、見守り機能強化、**孤立死防止**につながることに become と思われる。

イ 高層住宅管理業協会

- 社団法人高層住宅管理業協会（以下「当協会」という。）は、昭和54年に誕生し、平成13年8月14日には「マンションの管理の適正化の推進に関する法律」第95条に規定する指定法人の指定を受け、会員相互の協力によって、各種の調査研究等により、マンションにおける良好な居住環境と快適な共同生活を確保し、国民生活の向上と社会福祉の増進に寄与することを目的として活動している。
- 当協会は、少子高齢化を迎えた現代において、マンションで快適な居

住環境を確保し、資産価値の維持・向上を図るためには、共用部分等の適切な使用及び維持管理を行うことだけでなく、マンションに居住する方が「高齢になっても安心して暮らせる」コミュニティーをつくる必要があると考えている。

- マンションという居住形態においては、多くの世帯は、子供が成人すると親とは同居せずに別の場所で生活すること等から、高齢者夫婦二人となる生活も少なくないといえる。今後はこうした世帯の増加や、どちらかが先に亡くなることによって独居となる高齢者の増加も予測される。
- このような状況から、当協会では、今後のマンション管理における居住高齢者への支援方策を検討するために、厚生労働省の補助を得て、マンション居住高齢者支援方策検討委員会を設置し、委員及び関係各所の協力をもとに様々な角度からマンション居住高齢者の支援方策を検討し、「マンション居住高齢者への支援マニュアル」を取りまとめた。
- このマニュアルは、①高齢者とマンション、②マンション管理業における高齢者対応の現状、③高齢者に関連した問題点と対応方法、④マンション管理業における今後の高齢者支援サービスに望まれること、を主な構成項目としている。
- マニュアルの中では、管理会社における居住高齢者の把握方法等を確認しているが、個人情報保護法を理由に管理組合や居住者の協力が得られず情報の更新ができない等により高齢者の把握まではできていないケースもあることがわかった。この情報の整備に関しては、管理組合主導での協力がなくては正確な情報を整備することが難しいといえるため、管理会社は管理組合に対し、緊急時に適切に対応できるようにするためにも緊急連絡先を含めた居住者名簿の整理の提言をすることが望まれる。
- 一方、マンション内の高齢者の孤立死に関しては、平成16（2004）年

度は26人だったものが、平成18（2006）年度には68人と2.5倍強に増加しており、管理会社としてマンション居住独居高齢者の孤立死対応も考えなければならない状況にある。

- このマニュアルにおいて孤立死については、「普段の声掛け」、「郵便物・新聞などが溜まっていないかなどの注意」をすることはもとより、万が一、独居の高齢者の孤立死があった場合、どのように対処すればよいかを考えておくことも必要であることと、孤立死があった時の初期対応を、フロー図で例示するとともに、このフロー図に基づき、孤立死に遭遇した場合の初期対応チェックリストを例示している。
- マンション管理業界でのこうした取組みは、まだ始まったばかりであり、今後の議論の礎としてこのマニュアルを参考にし、各マンション管理会社や管理員ばかりでなく、管理組合や居住高齢者を含めて安心して暮らせるコミュニティー意識向上の一助に活用していただきたい。

（3）その他関連する取組み事例

ア 旭川市消防における取組み事例

- 急速な少子高齢化、核家族化が進む中で、当市では一人暮らし高齢者等の災害弱者を対象として、「災害弱者緊急通報システム事業」「災害弱者訪問サービス事業」「訪問健康相談等推進事業」の3事業を行い、一人暮らし高齢者等が安全で安心して暮らせる支援を行っている。
- 「災害弱者緊急通報システム事業」は、住宅に煙・熱及びガスのセンサーを設置し、また本人には無線発信器を身につけてもらい、緊急時にセンサー・無線発信器からの信号を電話回線を介して、消防の指令センターに伝え、消防の指令センターでは、あらかじめ登録している情報をもとに、状況に応じて消防車・救急車を出動させるなど、緊急時の連絡体制を確保するものである。

例えば、無線発信器からの信号を受信した場合、双方向での通話により状況確認するが、相手からの会話がないうちには、「急病により、声を発することが出来ない」という最悪の事態を想定し、救急車が出動する。このような対応が、一人暮らし高齢者等の利用者に心の安心（緊急時には消防隊・救急隊が迅速に来てくれる）をもって頂いていると思う。

- また、「災害弱者訪問サービス事業」「訪問健康相談等推進事業」は、普段から地域において、防火・防災及び地域コミュニティを高める活動をしている婦人防火クラブ・消防団等とともに、高齢者宅を訪問し、防火点検・防火指導を行い、合わせて生活上での不安等の解消を図り、安全で安心して暮らすための支援を行うものである。

特に、高齢者の方々におかれては、ご自分の健康に関して多くの方々が不安をもたれている。そこで、訪問時に保健師と相談することにより、これらの不安を解消するため、パソコン・バイタル測定器を持参し、モバイル通信を通して、センターにいる保健師とモニターを通して、血圧などのバイタル測定・相談を行い、状況に応じたアドバイスや不安の解消を図っている。

- これらの訪問事業においては、地域で活動している方々と連携して、対象者のお宅を訪問しているのは、高齢者の方々が普段、生活している地域の方々によるきめの細かいアンテナを通して、一人暮らし高齢者等が発するSOSをチャッチし、必要な支援に繋げていくというものである。

- このような活動の中で、昨年10月、地域で活動している方が、以前訪問した高齢者宅に新聞紙がたまっているのに気づき、再度訪問したところ応答がなかったため、前回訪問したときに緊急連絡先を確認したことを思い出し、連絡をとり、この連絡により確認にきた市内の親類が、室内で自力で動けない状況になっていた方を発見、

救急車で病院に搬送し事なきを得たという奏功事例につながった。

- 消防は防火・防災という観点から、災害弱者＝社会生活弱者に接しているが、この機会を地域の人々と手を取り合っていくことが、今日の多様化・複雑化する市民ニーズや地域の課題に対応でき、市民と行政が一体となった市民主体のまちづくりに繋がるものと信じている。

イ 警察における取組み事例

(ア) 京都府警察

- 関係機関等と連携し、高齢化が進んでいるパイロット地区内の社会福祉協議会委員宅を中心に「シルバー110番の家」を設置し、高齢者からの相談に対応したり、定期的な研修会を実施している。

(イ) 富山県警察

- 市と警察が協力し、郵便・新聞・牛乳の配達員、電気・ガスの検針員で構成される「見守りネットワーク」を構築し、独居高齢者の安否等の確認活動を実施しており、特異な事態の早期把握に努めている。

(4) 孤立死ゼロ・モデル事業の実施状況（未定稿）

平成19年度に全国78か所のモデル自治体において行われた「孤立死ゼロ・モデル事業」における主な取組みのメニューを紹介する。

| 区 分 | 主な取組みのメニュー |
|-----------|--|
| 実態把握等の取組み | (孤立死事例等調査関係) ・単身高齢者の孤立死事例の実態調査 ・県内孤立死発見者や関係者等への現地ヒアリング調査 |

- ・ 県警への孤独死実態把握調査、県内防犯指導状況調査

(単身高齢者世帯等実態調査関係)

- ・ 単身高齢者世帯実態調査（65歳以上を対象）
- ・ 単身高齢者世帯及び高齢者夫婦世帯の実態調査（65歳以上を対象とする「高齢者生活状況調査」、「介護予防チェックリスト」）
- ・ 単身高齢者世帯調査（65歳以上又は虚弱等で日常生活に心配があると思われる人を対象）
- ・ 単身世帯実態調査（50歳以上を対象）
- ・ 単身高齢世帯実態調査（緊急時連絡先登録カードの郵送、収集（70歳以上を対象））
- ・ 孤立死のハイリスク層把握のための高齢者名簿の見直し、情報の共有（地域包括支援センター、民生委員、行政関係所管課）
- ・ 高齢者の孤立に関する調査（65歳以上高齢者、民生委員、居宅介護支援事業所を対象）

(孤立死防止対策調査関係)

- ・ 民間マンション管理者に対する孤立死防止対策実態調査
- ・ 単身高齢者世帯及び高齢者のみ世帯の実態調査からの孤立死のハイリスク要因の分析
- ・ 県内外の実態調査や分析、地域普及実施に向けた効果的な対策手法等の研究分析（研究機関へ委託実施）
- ・ 県内市町村における取組事例調査（文書調査）
- ・ 県内市町村における先進的取組事例調査（訪問調査）

| | |
|-------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ・ 県内全民生委員への孤立死に関する実態アンケート調査 ・ 県内市町村等関係機関への独居高齢者対策についての状況調査 ・ 県内老人クラブへの友愛訪問活動状況調査 ・ 単身高齢者世帯等の台帳、支援マップの整理 ・ 市町村が見守りの実態をどの程度把握しているのかについての調査 ・ 民生委員、老人クラブ、社会福祉協議会の見守り実態調査 ・ うつ病に罹患している可能性がある高齢者や、自殺リスクのある高齢者をアセスメントツールを用いて発見する「アセスメントプログラム」 ・ 見守りネットワーク実施者、協力者調査 ・ 単身高齢者等台帳の取扱いマニュアルの策定 |
| <p>普及啓発等の取組み</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 孤立死防止のための啓発パンフレット、リーフレット、ちらし等の配布 ・ 市町村広報紙等を通じた啓発 ・ 社会福祉協議会会報等を通じた啓発 ・ 孤立死ゼロ研修会の開催（地域ケアシステム相談員等を対象） ・ 高齢者の孤立防止にかかる講演会の開催（学識経験者の講演及びモデル市町村取組発表） ・ 孤立死ゼロ・モデルシンポジウム、フォーラム等の開催 ・ コミュニティサポートグループ活動事例集の作成（住民同士が見守りを出来るコミュニティの形成を目的とした事業の活動成果の事例 |