

第1回 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）

— 議 事 次 第 —

日 時：平成19年8月28日（火）
10:00 ～ 12:00

場 所：東海大学校友会館「富士の間」

議 題：1 関係施策の現状について

2 その他

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)

平成19年8月28日

厚生労働省老健局計画課
認知症・虐待防止対策推進室

孤立死防止推進事業（「孤立死ゼロ・プロジェクト」）

平成19年度予算額 172,956千円

【目的】

- 都市部を中心に、地域から孤立した高齢者や単身高齢者の死亡が増加
- こうした高齢者の孤立死を防止する観点から、国、地方自治体等が主体となって総合的な取組みを推進

【事業内容】

- ① 推進会議の設置
 - 有識者、自治体、関係団体等で構成（関係省庁共同事務局で運営）
 - 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に向けての提言を策定
- ② 「孤立死ゼロ・モデル事業」の推進
 - モデル自治体において孤立死の防止を目指した取組みを推進

我が国の高齢化の推移

	総人口 (千人)	65歳以上人口 (千人)	高齢化率 (%)
昭和30(1955)年	90,077	4,786	5.3
昭和40(1965)年	99,209	6,236	6.3
昭和50(1975)年	111,940	8,865	7.9
昭和60(1985)年	121,049	12,468	10.3
平成 7(1995)年	125,570	18,261	14.5
平成17(2005)年	127,768	25,761	20.2
平成27(2015)年	125,430	33,781	26.9
平成37(2025)年	119,270	36,354	30.5
平成47(2035)年	110,679	37,249	33.7
平成57(2045)年	100,443	38,407	38.2

(注)平成17(2005)年までは総務省統計局「国勢調査」、平成27(2015)年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(中位推計)」。

高齢者の世帯形態の将来推計

(万世帯)

		2005	2010	2015	2020	2025
一般世帯		4,904 万世帯	5,014	5,048	5,027	4,964
	世帯主が65歳以上	1,338 万世帯	1,541	1,762	1,847	1,843
	単独 (比率)	386万世帯 28.9%	471 30.6%	566 32.2%	635 34.4%	680 36.9%
	夫婦のみ (比率)	470万世帯 35.1%	542 35.2%	614 34.8%	631 34.2%	609 33.1%

(注) 比率は、世帯主が65歳以上の世帯に占める割合

出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計－平成15年10月推計－」



「家族同居」モデル → 「同居＋独居」モデル

認知症高齢者の増加

○ 今後、認知症高齢者は急速に増加する。

	2005	2015	2025	2035
自立度Ⅱ以上	169万人	250万人	323万人	376万人
65歳以上人口比(%)	6.7%	7.6%	9.3%	10.7%
うち自立度Ⅲ以上	90万人	135万人	176万人	205万人
65歳以上人口比(%)	3.6%	4.1%	5.1%	5.8%

※「自立度Ⅱ」:日常生活に支障を来すような症状・行動や意思疎通の困難さが多少見られても、誰かが注意していれば自立できる。

※「自立度Ⅲ」:日常生活に支障を来すような症状・行動や意思疎通の困難さがときどき見られ、介護を必要とする。



「身体ケア」モデル→「身体ケア+認知症ケア」モデル

世帯類型に応じた高齢者の生活実態等に関する意識調査結果①

(平成17年度・内閣府)

日常生活での心配ごとの内容(複数回答)

	一人暮らし世帯 (%)	夫婦のみ世帯 (%)	一般世帯 (%)		一人暮らし世帯 (%)	夫婦のみ世帯 (%)	一般世帯 (%)
自分が病気がちであったり介護を必要としている	34.9	36.3	36.4	先祖や祭祀やお墓のこと	5.8	5.9	5.5
配偶者が病気がちであったり介護を必要としている	—	23.3	14.9	人(近隣、親戚、友人、仲間など)とのつきあいがうまくいっていない	2.0	1.5	2.4
頼れる人がいなく一人きりである	30.7	2.2	4.7	子どもや孫のこと	8.0	16.7	22.6
生活のための収入がたりない	21.4	18.1	19.3	社会の仕組み(法律、社会保障、金融制度)がわからない	7.2	10.6	8.2
家事が大変である	18.0	7.6	8.6	だまされたり、犯罪に巻き込まれた(ている)	7.2	5.2	3.0
外出時の転倒や事故	20.4	11.7	11.3	大地震などの災害	26.1	26.3	22.1
自宅内での転倒や事故	15.8	7.6	7.7	その他	16.8	17.2	14.6
土地や家屋などの財産の相続のこと	5.6	5.4	5.3	わからない	1.4	2.4	1.3

世帯類型に応じた高齢者の生活実態等に関する意識調査結果② (平成17年度・内閣府)

将来の不安の内容(複数回答)

	一人暮らし世帯 (%)	夫婦のみ世帯 (%)	一般世帯 (%)		一人暮らし世帯 (%)	夫婦のみ世帯 (%)	一般世帯 (%)
自分が病気になったり介護が必要となること	82.8	76.5	72.6	子どもや孫などの将来	5.8	11.9	18.6
配偶者が病気になったり介護が必要となること	0.2	63.6	39.0	社会の仕組み(法律、社会保障、金融制度)が大きく変わってわからなくなること	9.7	15.5	14.5
頼れる人がいなくなること	17.5	11.0	10.0	だまされたり、犯罪に巻き込まれること	10.0	7.2	5.5
生活のための収入のこと	21.4	21.0	24.6	大地震などの災害	25.0	25.9	23.5
財産の管理や相続のこと	6.6	4.4	6.0	その他	4.7	4.7	3.9
人(近隣、親戚、友人、仲間など)とのつきあいのこと	3.3	1.9	2.5	わからない	1.5	0.3	0.4

世帯類型に応じた高齢者の生活実態等に関する意識調査結果③ (平成17年度・内閣府)

人とのつきあい

近所づきあい	一人暮らし世帯 (%)	夫婦のみ世帯 (%)	一般世帯 (%)	親しい友人の有無	一人暮らし世帯 (%)	夫婦のみ世帯 (%)	一般世帯 (%)
お互いに訪問しあう人がいる	33.1	28.2	30.3	ほとんど毎日連絡を取り合っている友人がいる	15.8	9.5	12.5
立ち話をする程度の人がいる	28.9	39.6	33.6	週に1回以上連絡を取り合っている友人がいる	28.4	24.9	24.3
あいさつをする程度の人がいる	26.5	27.7	29.0	月に1～3回連絡を取り合っている友人がいる	19.8	22.3	21.5
つきあいはない	11.2	4.4	6.8	年に数回連絡を取り合っている友人がいる	8.2	15.3	14.2
わからない	0.3	0.1	0.3	親しい友人はいない	26.9	27.3	26.2
				わからない	0.9	0.7	1.3
合計	100	100	100	合計	100	100	100

個人情報保護に関する世論調査結果 (平成18年度・内閣府)

防災・防犯のための個人情報の共有・活用

	防災、防犯のため であれば、積極的 に個人情報を共 有・活用すべき (%)	防災、防犯のため であれば、必要最 小限の範囲で個 人情報を共有・活 用してもよい (%)	防災、防犯のため であっても、個人 情報を共有・活用 しない方がよい (%)	わからない (%)	合計 (%)
男性	32.2	56.1	8.6	3.1	100
女性	26.7	62.4	5.3	5.5	100
20～29歳	20.1	73.0	5.0	1.9	100
30～39歳	30.5	62.1	4.9	2.5	100
40～49歳	27.6	64.4	6.2	1.9	100
50～59歳	28.8	61.7	6.1	3.3	100
60～69歳	32.2	53.6	9.0	5.3	100
70歳以上	32.2	48.0	8.8	11.0	100

厚生労働省における関係施策一覧

1 高齢者関係施策

- (1) 地域支援事業
- (2) 地域包括支援センター
- (3) 老人クラブ活動
- (4) その他

2 地域福祉関係施策

- (1) 民生委員
- (2) 社会福祉協議会
- (3) ボランティア活動

地域支援事業について

○地域支援事業の実施主体は「市町村」

〈必須事業〉

- ①介護予防事業（要支援・要介護になる前を対象）
- ②介護予防ケアマネジメント事業
- ③総合相談支援事業
- ④権利擁護事業
- ⑤包括的・継続的ケアマネジメント支援事業

包括的支援事業と言う。
＝地域包括支援センター
に委託可

〈任意事業〉

介護給付費適正化事業、家族支援事業（認知症高齢者見守り事業 等）

地域支援事業における介護予防事業

○ 要支援・要介護状態になる前からの介護予防を推進するとともに、地域における包括的・継続的なマネジメント機能を強化する観点から、市町村が実施する「地域支援事業」を創設

地域支援事業の内容

- 1 介護予防事業
- 2 包括的支援事業
地域包括支援センターで実施される
 - ①介護予防ケアマネジメント業務
 - ②総合相談支援業務
 - ③権利擁護業務
 - ④包括的・継続的ケアマネジメント支援業務
- 3 任意事業
介護給付費等適正化事業、家族介護支援事業など

介護予防一般高齢者施策 (ポピュレーションアプローチ)

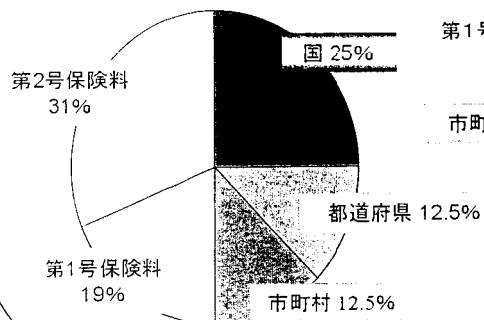
- 介護予防普及啓発事業
市町村が効果があると認めるものを適宜実施
 - ・パンフレットの作成配布
 - ・講演会の開催
 - ・介護予防手帳の配布等
- 地域介護予防活動支援事業
市町村が効果があると認めるものを適宜実施
 - ・ボランティア等の人材を育成するための研修
 - ・介護予防に資する地域活動組織の育成・支援等
- 介護予防一般高齢者施策評価事業

地域支援事業の事業費

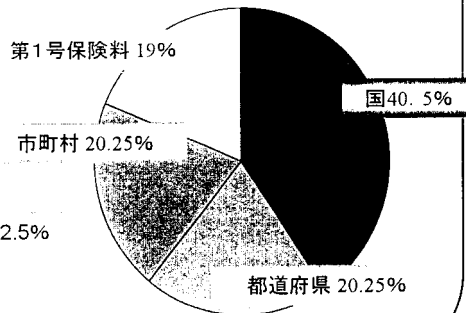
事業費は各市町村の介護保険給付費の3.0%以内※
(平成19年度は2.3%以内)。

※ 介護予防事業2.0%以内 包括的支援事業+任意事業2.0%以内

○介護予防事業



○包括的支援事業・任意事業



介護予防特定高齢者施策 (ハイリスクアプローチ)

- 特定高齢者把握事業
特定高齢者施策の対象となる「要支援・要介護状態になるおそれの高い者」(＝特定高齢者)を把握。
- 通所型高齢者予防事業
特定高齢者に対し、介護予防を目的として通所形態の事業を実施。
＜運動器の機能向上・栄養改善・口腔機能向上等＞
- 訪問型介護予防事業
保健師等が居宅を訪問して、相談・指導を実施。
＜閉じこもり・認知症・うつの予防・支援等＞
- 介護予防特定高齢者施策評価事業

地域支援事業の任意事業

(目的) 地域の高齢者が、住み慣れた地域で安心してその人らしい生活を継続できるよう、地域の実情に応じた必要な支援を行う。

(対象者) 被保険者、介護者等

(事業内容)

1 適正化事業

2 家族介護支援事業

① 家族介護支援事業(介護知識・技術の習得等)

② 認知症高齢者見守り事業(広報・啓発、見守り体制の構築等)

③ 家族介護継続支援事業(予防、発見、介護用品、交流会等)

④ その他の事業

・成年後見制度利用支援(申立経費、後見人報酬の助成等)

・福祉用具・住宅改修支援(相談・助言、理由書作成費の助成等)

・地域自立生活支援

安心な住まいの確保(LSA等)

介護サービスの質の向上(介護相談員等)

地域資源ネットワーク(配食、安否確認等)

家庭内事故等対応体制整備(通報体制整備)

生きがいと健康づくり

ライフサポートアドバイザーの派遣に対する支援

ライフサポートアドバイザー(生活援助員)の person 費に対する支援の内容

＜これまで＞

介護予防・地域支え合い事業の一事業(高齢者住宅等安心確保事業)として実施。

＜平成18年度～＞

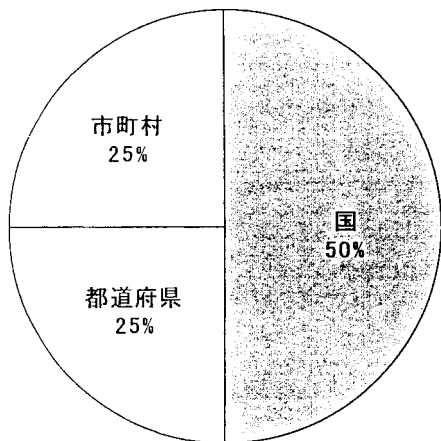
地域支援事業※1(介護保険法第115条の38)のうち、市町村が地域の实情に応じて実施する任意事業※2の中に含まれる。

※1 地域支援事業:市町村による、要支援・要介護状態になる前からの介護予防への取り組み等。

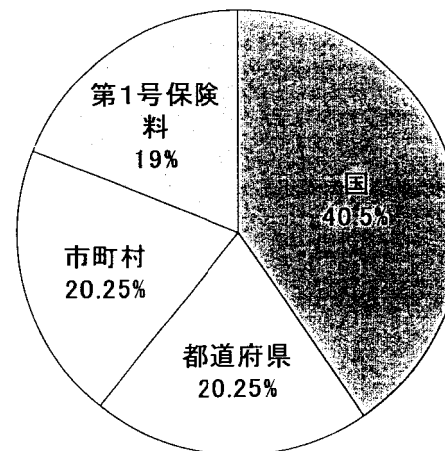
※2 任意事業 :被保険者(高齢者)が地域において自立して日常生活を送れるように支援する取り組み等

任意事業のため、対象はシルバーハウジングだけでなく、地域の实情に応じて幅広く対象とすることが可能に。

公費(国費、地方費)による支援



公費(国費、地方費)及び第1号保険料による支援



地域包括ケア体制の整備

地域包括ケアの考え方

- 高齢者が住み慣れた地域で、安心してその人らしい生活を継続するため、高齢者のニーズや状態の変化に応じて、切れ目なく必要なサービスが提供される体制を整備する。

地域包括支援センターの役割

- 高齢者の生活を支える役割を果たす総合機関として「地域包括支援センター」を設置
- 「地域包括ケア」や「予防重視型システム」を支える総合機関

地域包括支援センターについて

業務の内容

- 介護予防ケアマネジメント
 - ・ 予防給付と介護予防事業(地域支援事業)のマネジメントを一体的に実施
- 総合相談支援
 - ・ 住民の各種相談を幅広く受け付け、制度横断的支援を実施
→相談内容に応じ、行政機関、保健所、医療機関、児童相談所など必要なサービスにつなぐ
- 権利擁護
 - ・ 高齢者の虐待防止・権利擁護のための事業を実施
- 包括的・継続的マネジメント
 - ・ ケアマネジャーの日常的個別指導・相談・指導・助言
 - ・ 支援困難事例等への指導・助言
 - ・ 地域のケアマネジャーのネットワークづくり 等

職員体制

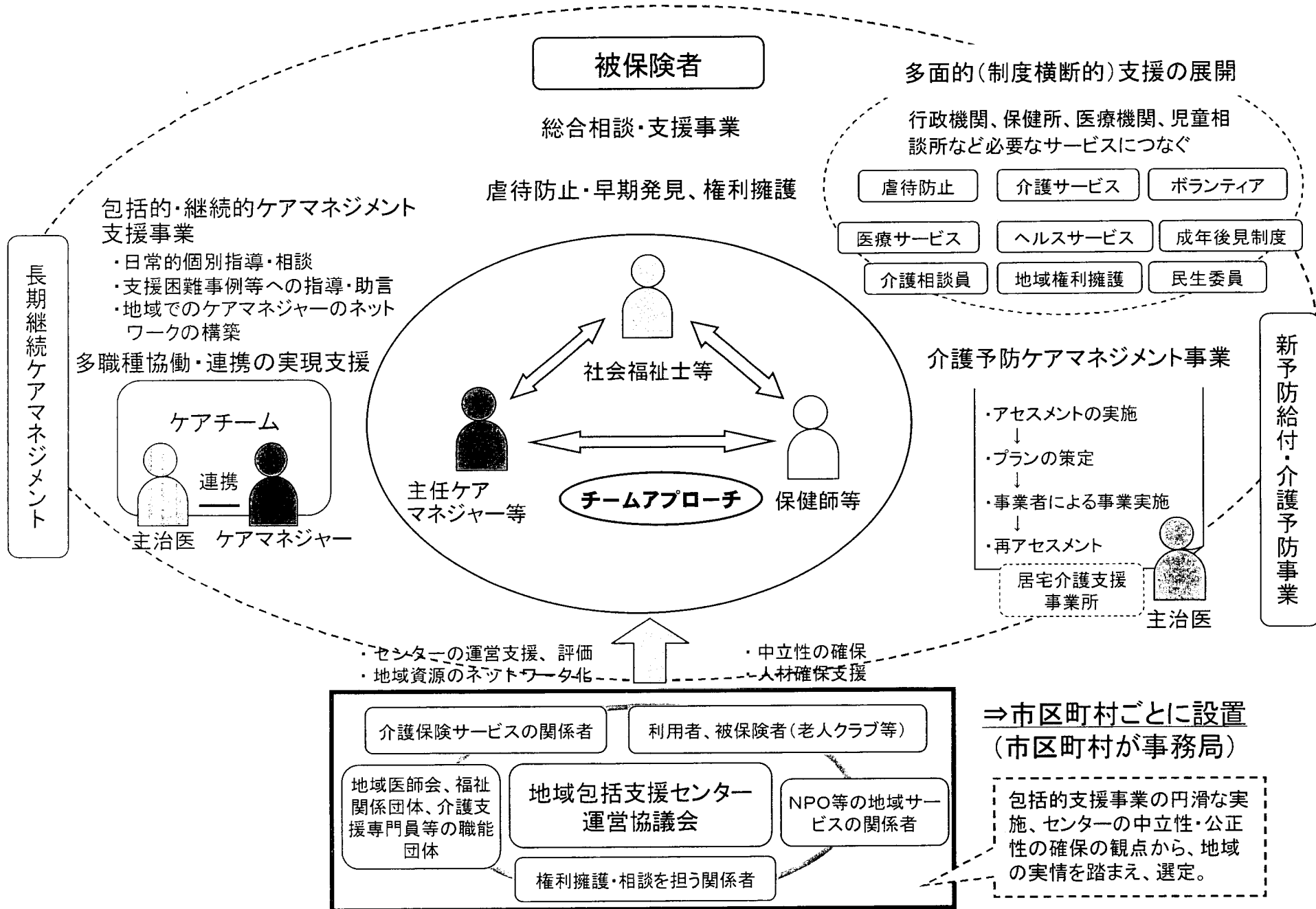
- 保健師、社会福祉士、主任介護支援専門員等を配置

地域包括支援センターの設置状況

(平成19年1月1日現在)

設置保険者数		1,503保険者(全保険者の89.7%)	
センター設置数		3,524か所	
内 訳	直営	1,283	36.4%
	委託	2,241	63.6%
	社会福祉法人(社協以外)	1,145	32.5%
	社会福祉協議会	427	12.1%
	医療法人	410	11.6%
	社団法人	79	2.2%
	財団法人	70	2.0%
	株式会社等	52	1.5%
	NPO法人	14	0.4%
その他	44	1.2%	

地域包括支援センター(地域包括ケアシステム)のイメージ



老人クラブ活動

- 老人クラブは、「健康・友愛・奉仕」という三大運動を中心に、高齢者が豊富な人生経験や知識・技能を生かし、生きがいと健康づくりのための社会活動、地域で支え合う基盤づくりを展開する全国組織

(組織の状況)

- ・老人クラブ数 約12.6万クラブ(平成18年3月末現在)
- ・会員数 約804万人 (同上)
- ※60歳以上人口の約25%が加入

○ 老人クラブの活動例

- ・ 社会奉仕活動(友愛訪問活動)
寝たきり老人の慰問、独り暮らし老人への一声活動等
- ・ 教養講座の開催
健康教育講座、老人健康食講座、生きがい講座 など
- ・ スポーツ活動
いきいきクラブ体操、健康ウォーキング、ニュースポーツ(ペタンク、グランドゴルフ) など

高齢者住宅支援員研修等事業(新規)

高齢者が住み慣れた住宅・地域でできる限り生活を継続することを支援するため、高齢者への見守りを広く普及させることを目的として、①高齢者が多く居住する集合住宅(「高齢者住宅」)の管理人や管理組合の代表者等を対象とした、高齢者支援に求められる基礎的な知識を習得するための研修事業、②高齢者支援ネットワークの構築を行う事業、に対して支援を行う。

【平成19年度予算額】 3,786百万円(介護サービス適正実施指導事業)の内数

【実施主体】 都道府県(委託可) (国1/2、都道府県1/2)

【事業内容】

(1)研修事業

①初任者研修

対象者:生活援助員(LSA)、高齢者住宅の管理人、管理組合の代表者 等

研修内容:入居者の安否確認、生活相談、地域包括支援センター等との連携を適切に行うために必要な知識や技術について(講義・演習・視察による)

②現任者研修

対象者:初任者研修を修了した高齢者住宅の管理人、管理組合の代表者 等

研修内容:実際の事例を用いたグループ討議等

(2)ネットワーク形成推進事業

地域包括支援センターを核として、生活援助員(LSA)や高齢者住宅支援員(=研修修了者)、行政関係職員、自治会役員、民生委員等によるネットワークを形成する事業
(協議会の設置、シンポジウムの開催、事例集の作成・配布 等)

「高齢者住宅支援員研修」カリキュラムのイメージ

【①初任者研修】

内 容	時 間
業務の理解と高齢者福祉 ・介護保険制度等の概要とLSA及び高齢者住宅支援員の役割	0.5時間
高齢者支援に資する社会資源の知識と連携 ・地域における保健・医療・福祉サービスの理解、地域の関係機関との連携の必要性とその手法	1時間
高齢者の疾病等の理解と対処 ・認知症に関する基礎知識 ・高齢者によく見られる疾病等の基礎理解	1時間
対人援助技術演習(基礎編) ・面接・コミュニケーション技法の基礎理解	1.5時間
基礎的な介護技術等に関する演習 ・基礎的な介護技術と救急時の応急処置	1時間
視察 ・地域包括支援センター ・介護サービス事業所 等	2時間

【②現任者研修】

内 容	時 間
対人援助技術演習(上級編) ・面接・コミュニケーション技法の演習	2時間
事例検討 ・各地域における実際の事例を用いたグループ討議 (例: 認知症のケース、権利擁護のケース 等)	4時間

民 生 委 員

現状と課題

○ 民生委員とは、

- ・ 社会奉仕の精神をもち、常に住民の立場に立って、相談・援助活動等を行い、福祉事務所等関係機関の業務に協力を行う厚生労働大臣の委嘱を受けた者。

○ 民生委員には、要援護者に対する地域の見守りネットワークの一員として、高齢者や障害者に限らず、地域との関わりを拒む方などの既存施策からもれてしまいがちな人々の把握及び住民が抱える多方面の問題に関わり、必要に応じて解決機能を有する機関等に適切につなげていく役割が求められている。

○ 民生委員（活動）の現状を見ると

- ・ 男性41.6%、女性58.4%(平成7年の一斉改選時に男女比が逆転)
- ・ 60才以上が78.3%(60~69歳が全体の53.7%、70歳以上は24.6%)
- ・ 現在の就労状況は、無職が55.0%、自営・経営16.3%、農林水産業7.5%
- ・ 前職は、サラリーマン、自営・経営、農林水産業などの福祉未経験者が大半(約80%)
- ・ 1月当たりの活動状況

相談支援件数 約3件

その他の活動件数 約8件

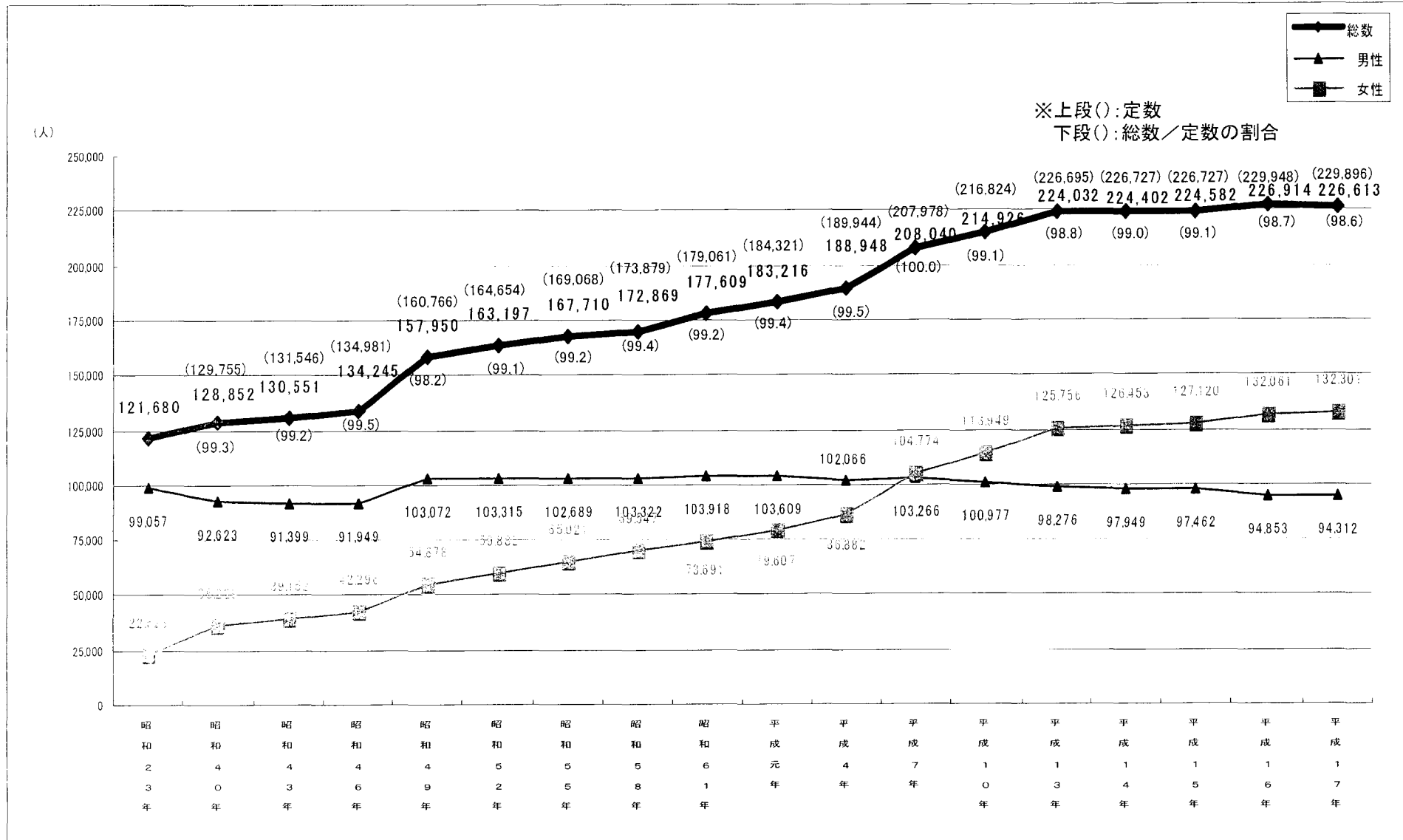
訪問・連絡調整回数 約17回



活動日数 約13.2日

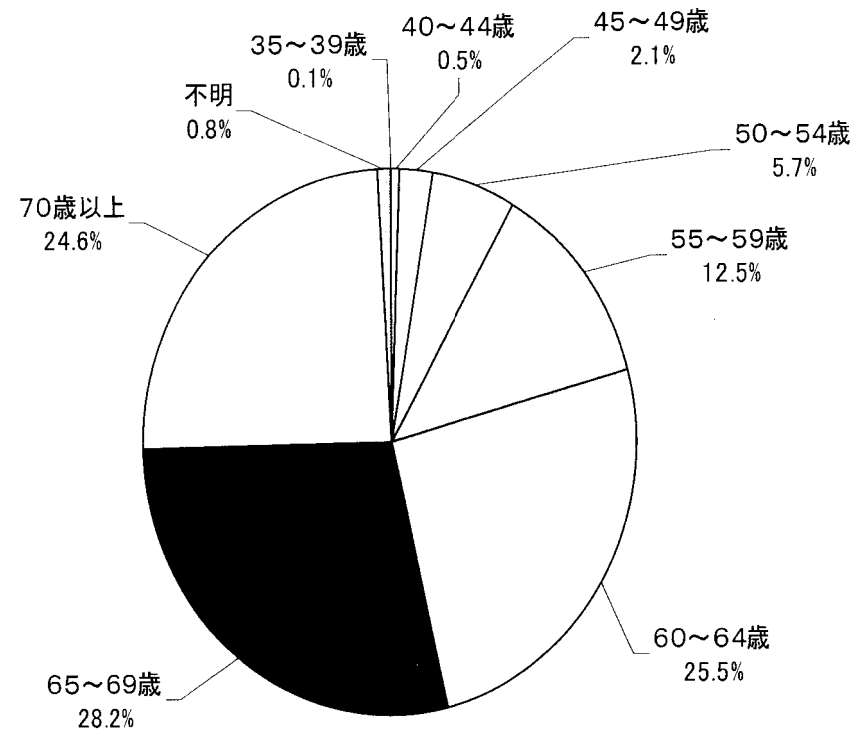
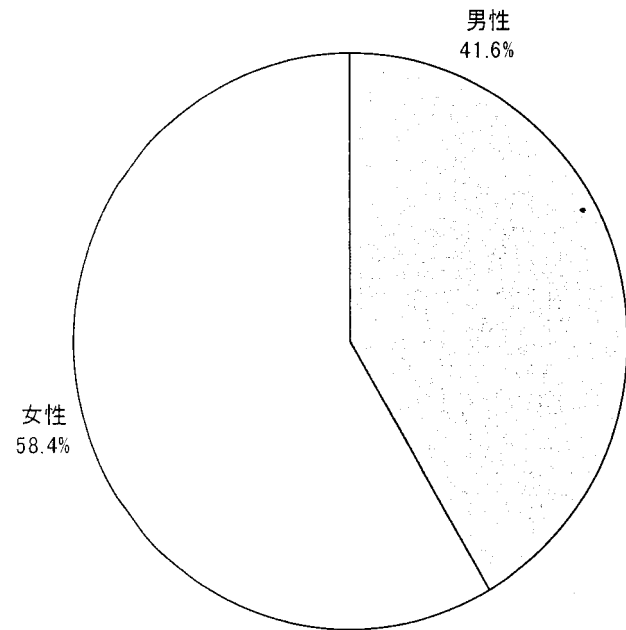
となっている。

民生委員児童委員数の推移



出典:社会福祉行政業務報告(各年度末現在)(ただし、昭和23年については、4月1日の一斉改選時の人数)

民生委員の年齢



活動状況

- 民生委員は調査・実態把握、相談支援を行うほか、各種行事への参加協力や自主的な地域福祉活動を行うなど、幅広い活動を行っている。(年間の総活動件数は約3,000万件)

- 相談支援活動については、784万件を超えており、
 - ① 分野別では、「高齢者に関すること」が54.6%と半数を超え、「子どもに関すること」が17.8%、「障害者に関すること」が7.2%となっている。

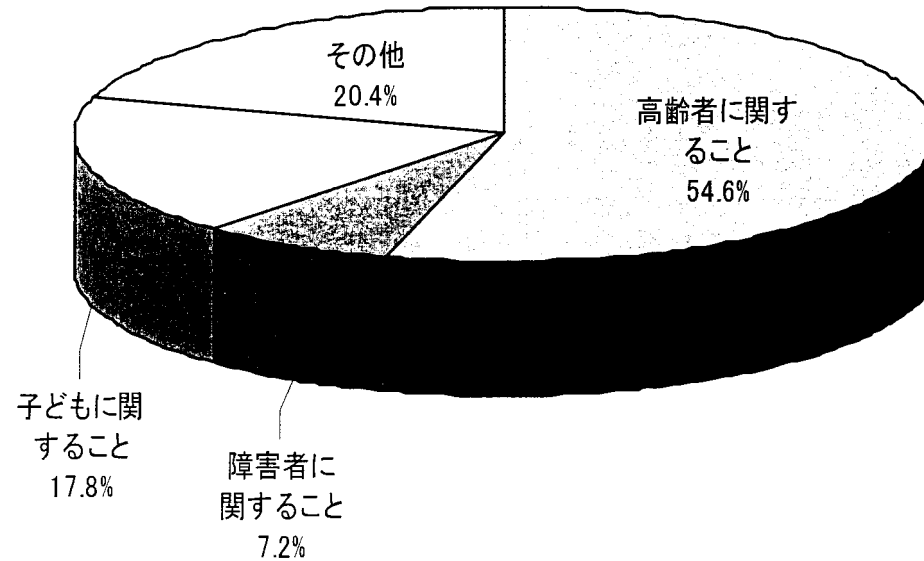
 - ② 内容別では、日常的な支援、在宅福祉、健康・保健医療、児童関係など幅広い相談を行っている。

相談・支援活動の状況①

○分野別相談支援件数

総件数	7,848,556
高齢者に関する こと	4,283,072
障害者に関する こと	567,396
子どもに関する こと	1,397,340
その他	1,600,748

分野別相談・支援件数(全体)



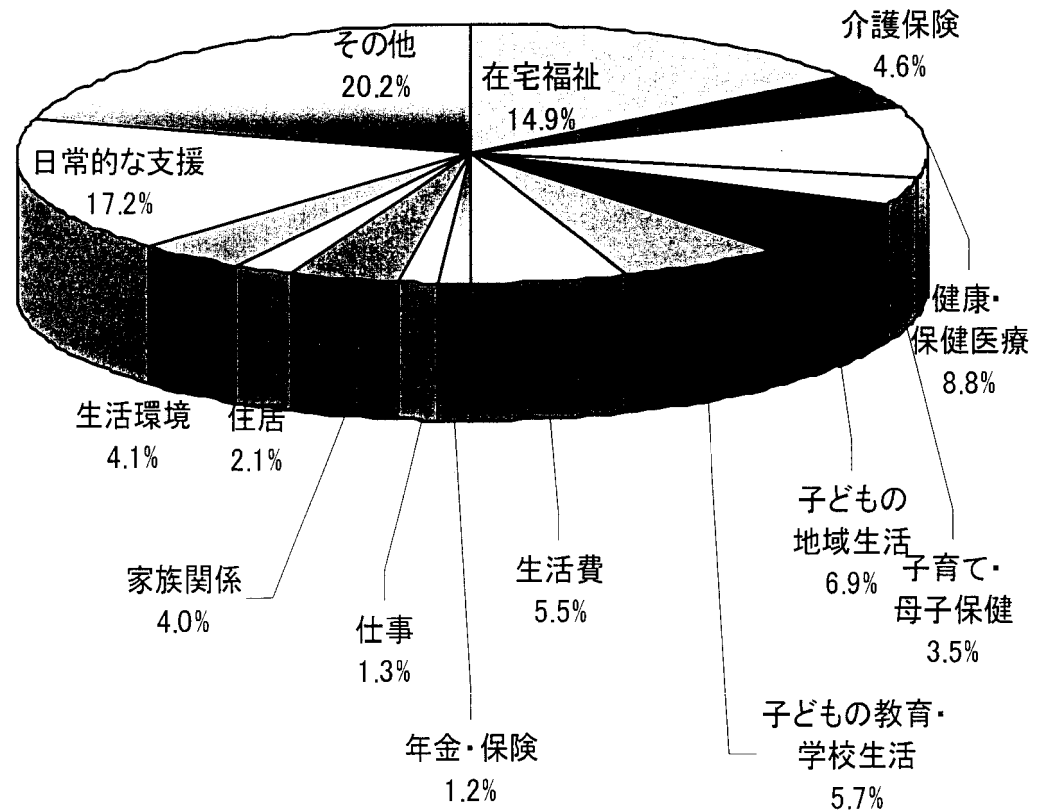
出典:「平成17年度福祉行政報告例」

相談・支援活動の状況②

○内容別相談・支援件数

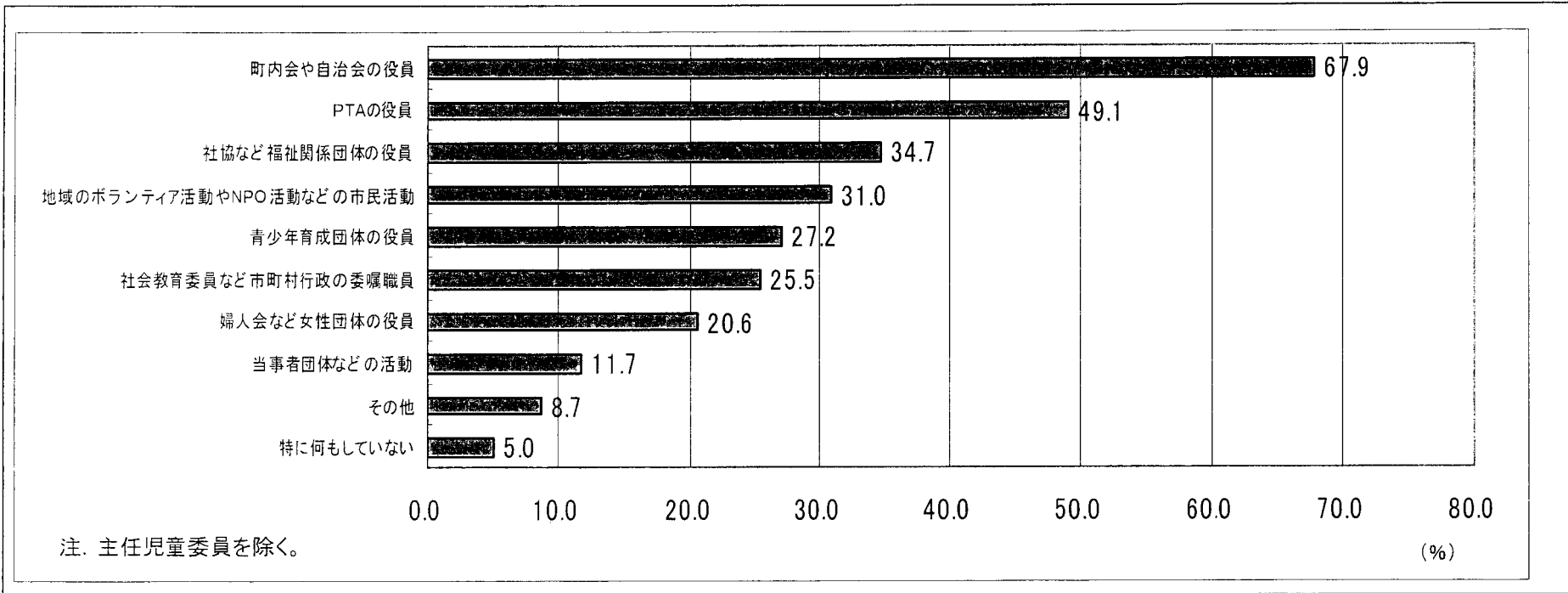
総件数	7,848,556
在宅福祉	1,172,488
介護保険	360,352
健康・保健医療	687,836
子育て・母子保健	271,444
子どもの地域生活	544,503
子どもの教育・学校生活	449,377
生活費	429,400
年金・保険	92,510
仕事	105,041
家族関係	311,503
住居	168,428
生活環境	323,152
日常的な支援	1,347,853
その他	1,584,669

内容別相談・支援件数(全体)

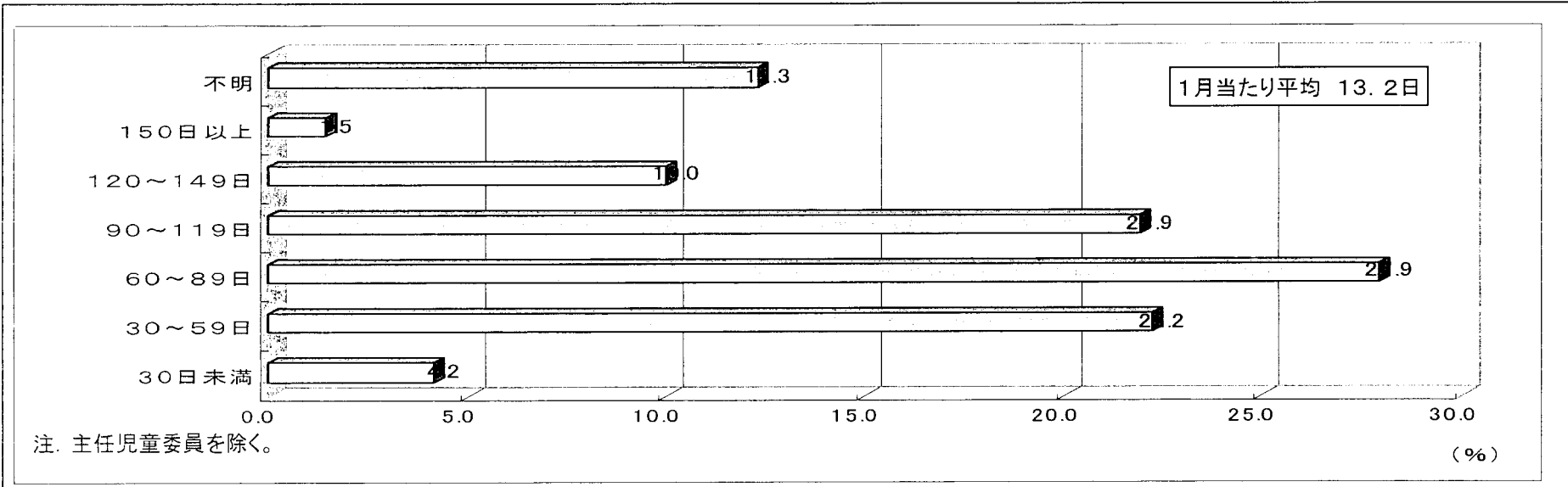


出典:「平成17年度福祉行政報告例」

民生委員・児童委員活動以外の地域活動経験



活動日数(平成17年4月～9月)

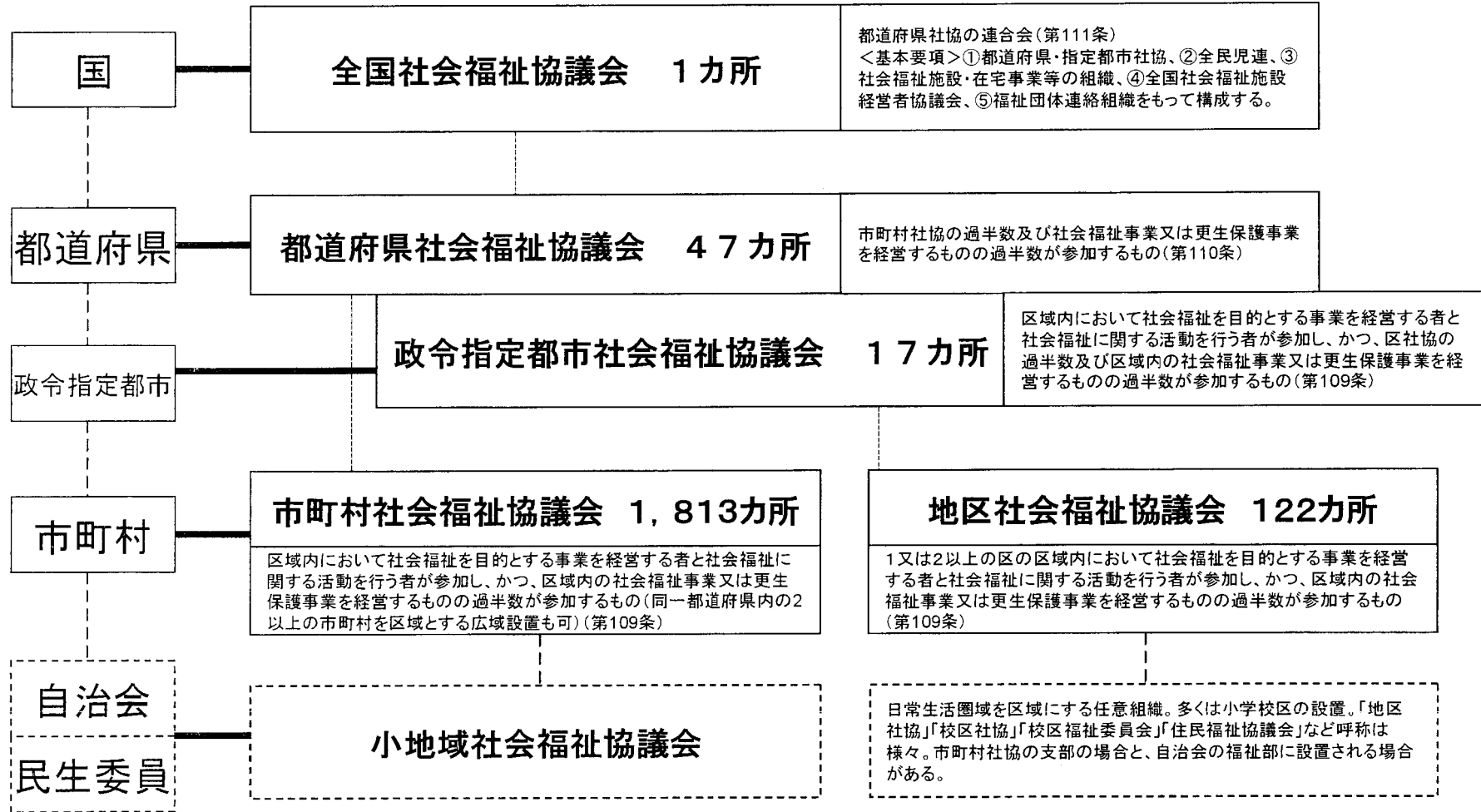


社会福祉協議会

現状と課題

- 社会福祉協議会は、社会福祉法に基づく社会福祉法人の一つで、市区町村、都道府県及び中央の各段階に組織されている。社協は、住民、社会福祉関係者等の参加・協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする団体。
- 市区町村社協の主な活動は、生活福祉資金の貸付、近隣住民の訪問活動による小地域での見守りネットワークづくり、ボランティア活動の育成支援など、社会福祉活動への住民参加の推進、住民参加による社会福祉活動を目的とする事業を実施している。
昨今では、全国ネットワークを活かした災害時の要援護者支援活動に実績。
- 都道府県社協については、社会福祉事業経営者の協議会としての連絡調整、研修、経営指導等のサービスの質の向上を目的とした事業の実施とともに、権利擁護、苦情処理等を市町村社協と協働して推進している。

社協の組織体系



※それぞれの社協数は、平成19年4月1日現在の数

主な事業実績

調査	社会福祉に関する住民意識調査	36.8	
	老人に関する実態調査・ニード調査	44.4	
計画	地域福祉活動計画の策定	24.0	
相談	心配ごと相談事業	84.9	
	福祉総合相談事業	47.6	
貸付	生活福祉資金貸付	95.9	
	法外援護資金貸付・給付	50.9	
小地域活動	地区社協の設置	27.8	
	福祉委員等の設置	37.6	
	小地域ネットワーク活動	57.2	
住民参加・ボランティア	ボランティアセンター（コーナー等）の設置	93.4	
	ボランティア入門講座の開催	39.4	
	児童・青少年のボランティア活動の推進	58.7	
	ふれあい・いきいきサロンの設置	37.4	
	社協運営型住民参加型在宅福祉サービス（食事サービス・移送サービス・家事援助サービス等）	20.4	
在宅福祉サービス	介護保険事業	訪問介護（ホームヘルプサービス）事業	72.3
		通所介護（デイサービス）事業	44.0
		訪問入浴介護事業	29.8
	支援費事業等	身体障害者訪問介護（ホームヘルプサービス）事業	44.4
		知的障害者訪問介護（ホームヘルプサービス）事業	22.6
		児童訪問介護（ホームヘルプサービス）事業	12.2
当事者（家族）の会の組織化・運営援助	身体障害児者（家族）の会	60.6	
	知的障害児者（家族）の会	53.5	
	精神障害者の会（家族）の会	24.4	
	介護者の会	25.2	
	母子家庭の会	48.4	
団体事務	共同募金支会または分会	91.3	
	民生委員・児童委員協議会	23.6	
	老人クラブ連合会	53.5	
講座など	家庭介護・看護講習会	32.1	
	手話・点訳等講習会	32.5	
	機関誌・広報の発行	93.6	
その他	母子家庭のための活動	33.5	
	父子家庭のための活動	21.2	
	授産施設・小規模作業所等の運営	11.7	
	ガイドヘルパー事業	8.8	
	在宅障害者訪問活動	10.6	

※1. 出典：「社会福祉協議会活動実態調査報告書」（社会福祉法人全国社会福祉協議会調べ）
 2. 数字は各事業を実施している市区町村社会福祉協議会の割合（％）（平成14年度実績）

ボランティア活動

現状と課題

○ ボランティア活動の現状を見ると、

- 全国のボランティア活動者数は、約780万人
- 全国のボランティアグループ数は、12.3万グループ
- 活動者の約7割が女性
- 40歳以上が89.5%(40～59歳が全体の37.8%、60歳以上は51.7%)
- 職業は、主婦が38.1%
- 活動内容は、多岐にわたるが、概ね

活動対象: 高齢者や介護者、障害児・障害者やその家族

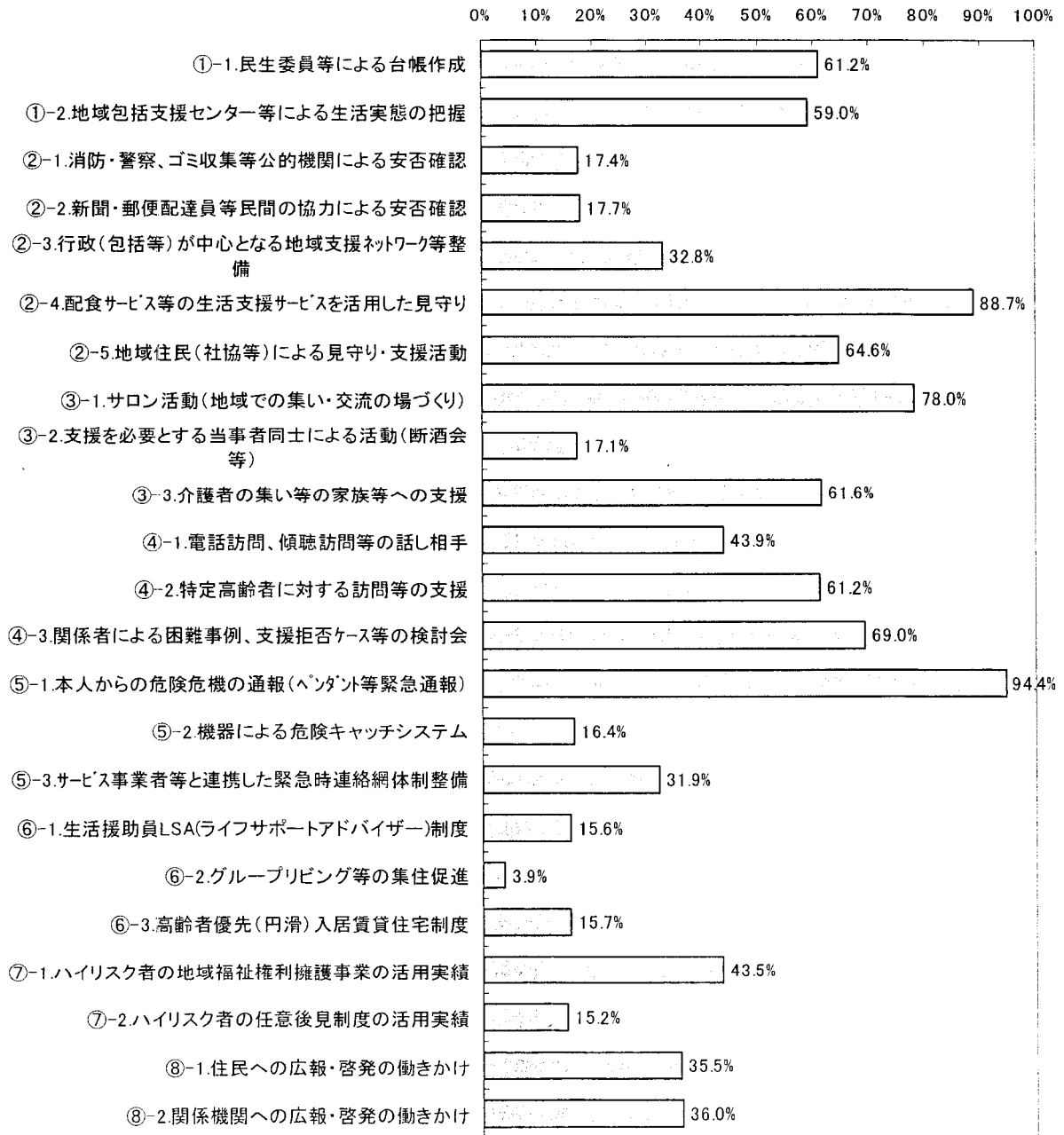
活動内容: 「話し相手やレクリエーション等の交流活動」、「施設や団体などのイベントの企画運営協力」、「外出介助や身辺介助」、「手話や点訳等のコミュニケーション支援」などが中心

となっている。

○ 最近では、従来の福祉分野を超えて、環境、災害被災者支援など様々な分野で活動が行われている。

自治体における高齢者等が孤立することを防ぐ取組の実施状況
 (財団法人日本総合研究所調べ (平成18年度))

高齢者等の孤立を防ぐ事業・取組の実施状況(実施率一覧)



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（概要）

新潟県中越沖地震の際、要援護者に関する情報の共有が不十分だったことから、安否確認や避難支援等が迅速かつ適切に行えなかった等の指摘があったことから、平成19年8月10日付関係部局の課長連名通知（参考資料参照）を各都道府県・指定都市・中核市宛発出し、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の取組を早急に実施することを求めたところ。

（通知の主な内容）

①要援護者の把握について

要援護者として想定される高齢者や障害者等の情報については、市町村の福祉関係部局において、要介護認定情報や障害程度区分情報等により情報把握に努めること。

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、日頃から、個人情報保護に配慮しつつ防災関係部局と連携して、要援護者情報について自主防災組織や民生委員児童委員等の関係機関と共有を図ること。
- ・ 市町村は民生委員児童委員に対し必要な情報を提供し、平常時における民生委員児童委員活動に支障が生じないように配慮すること。

③要援護者支援について

- ・ 平常時における支援

民生委員児童委員による、日常的な見守り活動や相談・支援活動等に積極的に取り組み、情報の把握に努め、各市町村の福祉関係部局においては、民生委員児童委員を通じて要援護者の情報が市町村に集約されるような体制づくりを行うこと。

- ・ 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。

④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。

(参考資料)

写

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
平成19年8月10日

都道府県
各 指定都市 民生主管部（局）長 殿
中核市

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

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

市町村においては、防災関係部局と福祉関係部局が連携し、災害時における要援護者の避難支援対策として、高齢者や障害者などの災害による避難時に支援が必要となる人を特定し、その一人ひとりについて、迅速に安否確認を行い、誰がどの避難所等に避難するかを定め、必要な支援を的確に実施できる体制を構築することが求められている。

しかしながら、今回の新潟県中越沖地震においては、「災害時要援護者の避難対策につ

いて」(平成18年3月28日府政防第233号、消防災第110号、社援発第0328001号連名通知)により示された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」にある要援護者に関する情報の共有が不十分だったことから、安否確認や避難支援等が迅速かつ適切に行えなかった等の指摘があったところである。

災害時において要援護者支援を迅速かつ的確に行うには、日頃から高齢者や障害者など特に援助が必要となる者が地域のどこにどのように暮らしているのかを適切に把握するとともに、災害等の緊急時にも対応できるよう、日頃から民生委員児童委員等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り、市町村においては、こうした取組みを推進することにより、災害に強い福祉のまちづくりをめざすことが求められている。

このような考えのもと、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、次のような取組みを早急に実施することが必要である。指定都市・中核市においては、災害時における要援護者の支援活動を迅速かつ適切に実施できる体制を構築するとともに、都道府県においては、管内各市町村に周知されるとともに、民生委員児童委員への指導方願いたい。

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。

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)

(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」

(2) 要援護者情報を受ける者の守秘義務の確保について

要援護者情報の提供先となる関係者について、民生委員児童委員等法律や条例等で職務上の守秘義務が課せられている者を除いて一般的に守秘義務が課せられていない。

このため、市町村は、住民の要援護者情報の共有に関する理解や信頼を深めるためにも、要援護者情報を行政外の関係機関等と共有する際に、提供を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。そのため、個人情報保護条例に守秘義務を盛り込むことや要援護者名簿の取扱い上の留意点等を示した誓約書等を作成し、要援護者名簿の提供を受ける者と取り交わすなど、適切な措置を講じられたい。

(3) 民生委員児童委員等に対する情報提供について

特に民生委員児童委員は、災害時に限らず、個人情報保護法施行以降、従来市町村から提供されていたひとり暮らし高齢者名簿、一人親家庭の名簿、新生児のいる家庭の名簿が提供されなくなり、民生委員児童委員活動に支障が生じているとの報告を受けている。民生委員児童委員の日常的な見守り等の平常時の活動が、災害時における要援護者の置かれるであろう状況や必要なニーズを把握するうえで重要であることから、市町村は民生委員児童委員に対し必要な情報を提供し、平常時における民生委員児童委員活動に支障が生じないよう配慮願いたい。

3. 要援護者支援について

(1) 平常時における支援

現在、民生委員児童委員は、日常的に見守り活動や相談・支援活動等を通して、担当する地域の住民の情報を把握しているが、特に要援護者の状況の日常的な把握は、災害等の緊急時に必要不可欠な情報であることから、引き続き、見守り活動や相談・支援活動等に積極的に取り組み、情報の把握に努めること。

各市町村の福祉関係部局においては、1及び2で述べたとおり、こうした情報を適時適切に把握し、こうした情報については、要援護者情報を受ける側の守秘義務について必要な担保措置を講じた上で、要援護者の支援に活用できるよう、情報の共有を図る

こと。

その際、要援護者の安否確認等の報告を受ける市町村の連絡担当者を明確にするるとともに、要援護者の状況を担当の民生委員児童委員に速やかに確認できるようにするための連絡体制を構築し、民生委員児童委員を通じて要援護者の情報が市町村に集約されるような体制づくりを行うこと。

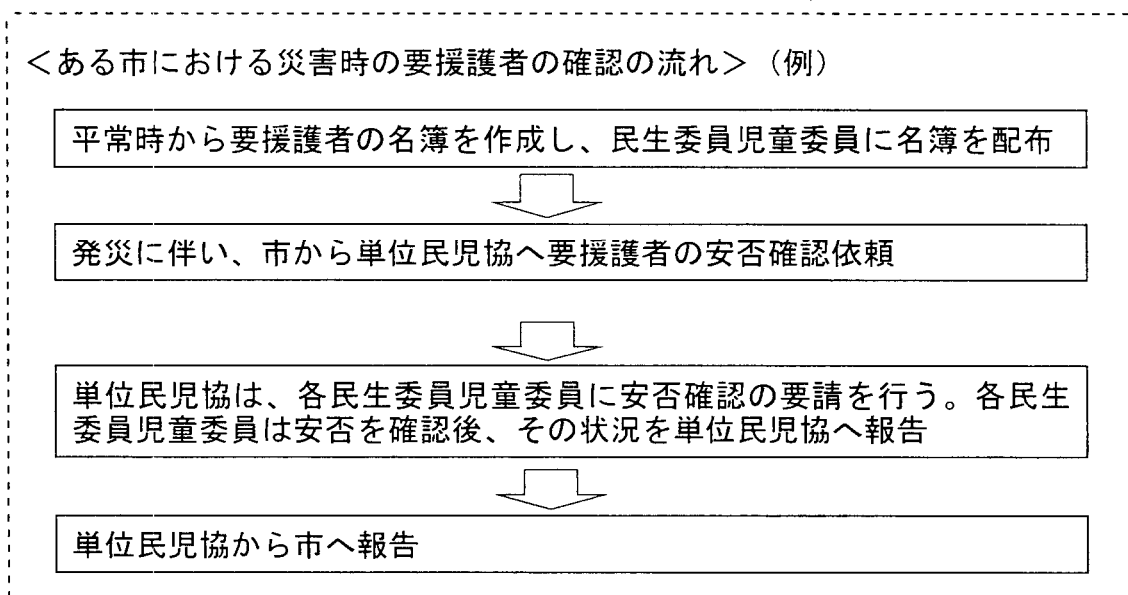
なお、地域においては、市町村社会福祉協議会や市町村長の委嘱を受けて地域福祉活動等を行ういわゆる福祉委員等により、日常的な見守り活動や安否確認等が行われている地域もあるので、市町村の福祉関係部局においては、こうして把握した情報についても、情報の集約や共有化に努めること。

(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。

その際の具体的な取組例は以下のとおりである。なお、当該自治体では、もれなく確実に要援護者の安否確認を行うため、発災後、単位民生委員児童委員協議会（以下「単位民児協」という。）が民生委員児童委員の被災状況を確認し、民生委員児童委員が被災している場合や連絡が取れない場合には代替の者が安否確認を行うことができる体制を構築している。こうした取組も参考にしつつ、市町村は、要援護者の安否確認が確実に実施される仕組みを早急に整備願いたい。

なお、安否確認を行う中で、緊急に避難等を要する場合も想定されることから、災害時に連絡すべき担当者についても周知しておくこと。



4. 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を踏まえた災害時要援護者の避難対策について

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を踏まえた災害時要援護者の避難対策に関しては、「災害時要援護者の避難支援ガイドラインの改訂について」（平成18年3月28日雇児総発第0328001号、社援総発第0328001号、障企発第0328001号、老総発第0328002号連名通知）において、防災関係部局と連携した要援護者の情報収集・共有と避難支援プランの作成の推進について通知しているところである。

また、要援護者対策の取組にあたっての進め方や有効と考えられる事例については、「災害時要援護者対策の進め方について」（平成19年4月18日府政防第306号、消防災第167号、社援総発第0418001号連名通知）において通知しているところである。市町村の福祉関係部局におかれては、引き続き、防災関係部局と連携し、「避難支援ガイドライン」に基づき、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る「避難支援プラン」の作成に努めていただきたい。

5. 民生委員児童委員活動の支援について

民生委員児童委員は、昨年度より「災害時一人も見逃さない運動」を展開し、ひとり暮らし高齢者、高齢者夫婦世帯、障害者、子育て家庭等の要支援者に対して日常的な見守りと生活の支援を通し、万一の災害に備えて、いつでも避難時の支援体制が機能するよう、地域住民をはじめとする機関・団体との助け合いネットワークづくり等を行っているが、都道府県及び市町村は、都道府県民生委員児童委員協議会、市町村民生委員児童委員協議会さらには民生委員児童委員に対し、次の点に留意の上、活動を行うよう支援願いたい。

なお、国からも、別途、全国民生委員児童委員連合会に対し、依頼しているところである。

(1) 民生委員児童委員は、日常の信頼関係を築きながら、守秘義務を徹底し、孤立しがちな要援護者を把握し、必要な支援につなげていくことが民生委員児童委員活動の要である。

特に、災害時には、要援護者の安否確認と避難・救援のための情報把握が重要な課題であるので、日頃の見守り活動において、災害時に要援護者となる可能性のある人を把握するとともに、その要援護者が災害発生時にどのような状況に置かれるのか、どのような支援ニーズをもつことになるか把握・検討する。

- (2) 災害時の被災者支援制度として、生活必需品の支給、災害見舞金の支給、緊急資金の貸付等の福祉関係制度についても把握する。
- (3) 災害発生等緊急時の連絡が円滑に実施されるよう、単位民児協において、緊急連絡網や連絡体制を整備すること。また、民生委員児童委員自身が被災した場合も想定し、補完・代替についても検討する。
- (4) 民生委員児童委員自身も、日頃より活動の協力・連携先である福祉関係部局や社会福祉協議会、自主防災組織等の緊急連絡先を把握する。
- (5) 避難が落ち着いた後も、福祉関係部局と協力し、避難所における要援護者の把握を行うなど、支援が必要な者の把握に努めること。また、仮設住宅に入居後も継続的な見守り支援を実施し、生活変化の察知に努める。

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）

7. 地域福祉等推進特別支援事業の活用

平成19年度予算において創設した「地域福祉等推進特別支援事業」（別添2参照）を積極的に活用し、災害時の要援護者支援に向けた取組みを行うこと。追って追加協議の依頼を行う予定である。

別添 1

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）より抜粋

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間で共有する方式。

<個人情報保護条例において目的外利用・第三者提供が可能とされている規定例>

- ・ 「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」
- ・ 「実施機関が所掌事務の遂行に必要な範囲内で記録情報を内部で利用し、かつ、当該記録情報を利用することについて相当な理由があるとき」
- ・ 「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」 等

(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(2)②参照)。

2-2 要援護者情報の収集・共有へ向けた取組の進め方

(1) 対象者の考え方

一般に、高齢者、障害者等については、避難支援が不要な者も相当数含まれている。また、ハザードマップの活用により、例えば風水害時に避難を要する者の特定も可能となる。そのため、要援護者情報の収集・共有に向けた取組を進めるに当たっては、対象者の範囲についての考え方を明確にし、避難行動要支援者や被災リスクの高い者を重点的・優先的に進めること。

<対象者の考え方（範囲）の例>

現在の市町村の取組状況に関する次の①～③を参考に、対象者の範囲を明らかにし、重点的・優先的に進めていくことが重要である。

- ① 介護保険の要介護度：要介護3（重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活する者を対象としている場合が多い。
- ② 障害程度：身体障害（1・2級）及び知的障害（療育手帳A等）の者を対象としている場合が多い。
- ③ その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯を対象にしている場合が多い。

(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取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。

<参考>

個人情報保護法令は個人情報を有効に活用しながら必要な保護を図ることを目的としており、個人情報の有用性を理解し、国民一人ひとりの利益となる活用方策について積極的に取り組んでいくことが重要となっている。

そのような観点から、内閣府の国民生活審議会・個人情報保護部会・部会長代理でもある藤原静雄筑波大学大学院教授は、福祉目的で入手した個人情報を本人の同意を得ずに避難支援のために利用することや、避難支援に直接携わる民生委員や自主防災組織等に提供することについて、要援護者との関係では、基本的に「明らかに本人の利益になるとき」である旨示されている。同時に、提供される側の守秘義務の仕組みを構築しておくべきである旨も示されている。

市町村は、このような趣旨を踏まえた上で、要援護者情報の避難支援のための目的外利用・第三者提供に関し、積極的に取り組むことが望まれている。

<参考条文> 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律

(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、(中略)、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。

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。

いずれにしても、関係機関共有方式や同意方式を積極的に活用しつつ、市町村を中心に要援護者情報の収集・共有を図っていくことが重要である。

<参考>

内閣府において、要援護者情報の収集・共有の取組を進めている市町村からヒアリングを行ったところ、次のような事例が報告された。市町村を中心とした取組を進めるに当たっては、これらの事例を参考としつつ進めることが重要である。

- ① 手上げ方式のみで進めている市町村では、登録希望者が対象者全体の1割程度にとどまっているところが多くみられた。
- ② 例えば高齢者（65歳以上）全てを対象に進めている市町村では、対象者が過剰なために手上げ方式のみとなり、対象者等への説明が十分になされていない傾向にあった。その上、支援を要しない者も対象となるため、情報収集・共有や避難支援プランの必要性が十分理解されず、結果的に策定状況が低調なところが見られた。
- ③ 対象者の範囲を介護保険の要介護3以上の居宅で生活する者等とし、民生委員等が戸別訪問するなどの同意方式で進めているところは、要援護者本人の理解も深まり、対象者全体の7～8割の者が同意する傾向にあった。

「災害時要援護者対策の進め方について」～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～（平成19年3月）より抜粋

V 関係機関共有方式による要援護者情報の共有

方 針

(1) 個人情報保護条例の規定をもとにした関係機関共有方式の積極的活用

関係機関共有方式を積極的に活用するため、個人情報保護法制について理解し、目的外利用・第三者提供が可能とされる個人情報保護条例の規定をもとに、行政内部及び行政外の関係機関等との要援護者情報の共有を行う。

(2) 行政内部における情報共有

要援護者情報を共有する部局とともに、要援護者情報の管理・更新方法について検討し、適切な情報共有を行う。

(3) 行政外の関係機関等との情報共有と守秘義務の確保

要援護者情報を自主防災組織等の行政外の関係機関等に提供する際に、要援護者名簿の利用及び保管に関して、関係者から誓約書の提出を求めるなど守秘義務を確保する。

(4) 要援護者情報の活用方策の検討

避難支援プラン等を作成するにあたって、要援護者から同意が得られない場合にあっても、行政外の関係機関等に提供する要援護者名簿から除き、行政内部でのみ情報共有するなどにより、要援護者情報の活用を図る工夫を検討する。

解 説

(1) 個人情報保護条例の規定をもとにした関係機関共有方式の積極的活用

1) 個人情報保護法制に関する理解の促進

災害時に要援護者の避難支援等を行うためには、要援護者の名簿を作成し、平常時から、支援を行う防災関係部局と福祉関係部局や、自主防災組織、民生委員等と要援護者名簿を共有し、災害時に活用できるようにする必要がある。

要援護者情報の共有については、関係機関共有方式、同意方式、手上げ方式の3つの方式があるが、関係機関共有方式により対象者を特定・把握して優先的に進めることが望ましいとしている。

ガイドラインでは、関係機関共有方式の積極的活用について、以下のように述べている。

<ガイドライン>

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取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。

ガイドラインにあるとおり、福祉関係部局が保有する要援護者の個人情報を災害時の避難支援等目的外利用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は、消極的なところがみられる。

市町村が保有する個人情報の取扱は、市町村の自治事務として、個々の市町村が制定する条例の規定に基づき、市町村がその責任の下に解釈・運用を行うものであるが、<参考 個人情報保護法制の体系>や、「目的外利用・第三者提供が可能な規定の活用」を参考にし、基本的には、個人情報保護法制に抵触することなく、要援護者情報を目的外利用・第三者提供として、行政外の関係機関等へ提供することができることを理解し、このような理解に立った条例の運用や個人情報保護審議会への諮問等を行うことが望まれる。

なお、「個人情報保護に関する世論調査（内閣府政府広報室実施）」では、「防災、防犯のためであれば、積極的に個人情報を共有・活用すべき」、「防災、防犯のためであれば、必要最小限の範囲で個人情報を共有・活用すべき」が、全体の約9割を占めており、上記のような基本的な考え方については、多くの住民の理解が得られるという前提で取組を進めてよいと考えられる。

このことを考慮すると、市町村では、平常時から要援護者情報を行政内部はもとより、災害時に実際に避難支援に携わる関係機関等と共有し、災害時にはこれを活用して要援護者を支援できるような体制を整備することが重要であり、改めて積極的な取組が求められる。

<参考：個人情報保護法制の体系>

「個人情報の保護に関する法律」（以下、「個人情報保護法」という）は、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的」（第1条）としており、基本理念など官民を通じた基本法の部分と、民間の事業者に対する個人情報の取扱のルールを規定している。

一方、地方公共団体等が保有する個人情報については、「地方公共団体は、そ

の保有する個人情報の性質、当該個人情報を保有する目的等を勘案し、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。」（個人情報保護法第 11 条第 1 項）と規定され、それぞれの市町村で制定した個人情報保護条例等により同様の措置を講じるよう努力義務が課されている。

したがって、市町村が保有する個人情報の取扱は、個人情報保護法の規定が直接適用されるのではなく、市町村の自治事務として、個々の市町村が制定する条例の規定に従うこととなり、要援護者情報の共有・提供の可否、提供先の範囲、提供する情報内容等は、市町村長など条例上の実施機関が（必要に応じて個人情報保護審議会の意見を聴いて）判断することになる。

また、市町村が条例の解釈・運用について参考となる法律は、公的部門の取扱いを定めた「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（以下、「行政機関個人情報保護法」）となる。

行政機関個人情報保護法では、個人情報の目的外利用・第三者提供について、「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」（行政機関個人情報保護法第 8 条第 2 項 4 号）等が例外として認められている。

1) 目的外利用・第三者提供が可能な規定の活用

① 個人情報保護条例のどの規定を利用するか決定

市町村の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は様々であるが、ガイドラインでは大きく 3 つの例を取り上げている。

<ガイドライン>

<個人情報保護条例において目的外利用・第三者提供が可能とされている規定例>

- ・ 「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」
- ・ 「実施機関が所掌事務の遂行に必要な範囲内で記録情報を内部で利用し、かつ、当該記録情報を利用することについて相当な理由があるとき」
- ・ 「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」 等

それぞれの規定の解釈や運用をどのように行うかは、もとより、当該市町村の判断に委ねられているが、個人情報保護法制の理念やガイドラインの趣旨を踏まえると、具体的には、次のような運用が可能であると考えられる。

【明らかに本人の利益となる場合】

この規定が市町村の個人情報保護条例に記載されている場合、要援護者情報の提供は、基本的には「明らかに本人の利益になる」ものと考えられ、行政内部の他、自主防災組織、民生委員等といった行政外の関係機関等についても要援護者情報の共有が可能となるものと考えられる。

なお、この場合、誓約書の提出等により、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。

【行政内部で利用する場合】

この規定が市町村の個人情報保護条例に記載されている場合、防災関係部局と福祉関係部局との要援護者情報の共有について、「相当の理由がある」と考えられる。

【審議会で認められる場合】

この規定が市町村の個人情報保護条例に記載されている場合、個人情報保護審議会等に諮問する必要があるが、災害時要援護者対策を推進するためには、関係者における要援護者情報の共有が不可欠であること、また、共有する行政外の関係機関等の範囲を限定すること、さらには、要援護者情報を受ける側の守秘義務について必要な担保措置をとることなどを説明することにより、関係機関等での要援護者情報の共有についての了承がより得やすくなるものと考えられる。

② 災害時に活用できる形式に整理する部局の決定

要援護者名簿は、福祉関係部局で別々の電算システムで管理されている「介護保険情報」、「障害者手帳情報」等の情報を集約した上で、要援護者名簿一覧を作成するための電算開発を行い、電算処理することにより作成される。

電算処理にあたっては、管理されている情報からどのような情報を抽出するか検討することが必要である。

また、要援護者名簿を印刷し、提供先に配布する作業が必要である。

これらの作業をどの部局が実施するか決定する必要がある。

③ 個別計画作成にあたっての要援護者情報の収集

上記のような関係機関共有方式によって、市町村においては、対象とする要援護者の存在情報（住所や氏名等の基本的な情報）を関係者間で共有した上で、一人ひとりの避難支援プラン（個別計画）を策定する作業を進めることになるが、このためには、これに必要な要援護者個人のよりきめ細かな情報を収集する必要がある。この場面においては、要援護者本人の同意を得て、本人の理解の下に進めることが適切である。

(2) 行政内部における情報共有

行政内部における情報共有で検討すべき事項は、要援護者情報を共有する部局、要援護者情報の管理・更新方法である。

特に、守秘義務の確保の観点から、情報の管理・更新方法については、共有する部局間で共通認識をもつことが必要である。

なお、行政内部における情報共有については、地方公務員法により、情報提供を受けた職員に対する守秘義務が担保されている。

① 要援護者情報を共有する部局の決定

要援護者情報を共有する部局は、災害時に要援護者の避難支援を担当する災害時要援護者支援班内部（防災関係部局、消防関係部局、福祉関係部局等）が一般的である。

② 要援護者情報の管理・更新方法の決定

護者情報の部内共有にあたり、要援護者情報が外部に漏洩などすることのないよう、管理方法や更新方法を決定する必要がある。

管理・更新方法に関する留意点としては、以下が挙げられる。

【要援護者情報の管理】

- ・ 電算処理を行うパソコンは、操作する担当者を決定し、指紋認証・暗号によるセキュリティをかける。
- ・ 要援護者情報を防災関係部局等に提供する際、電子データではなく、複写禁止用の用紙を使用するなど紙媒体で提供し、要援護者名簿の外部流出を防ぐ。
- ・ 要援護者名簿の管理については、管理責任者を定め名簿を施錠可能な金庫等に保管する。
- ・ 個人情報の保護と適正な取扱いに関する責任について決定する。（例として、情報の編集・加工や情報提供については、福祉関係部局の責任とし、提供された情報の保管・利用については提供先の部局の責任とすることが考えられる。）

【要援護者情報の更新】

- ・ 要援護者情報のデータ更新や要援護者名簿作成の期間を設定する（例：年1回）。
- ・ 要援護者名簿の更新時期に、新規の要援護者名簿を提供し、古い要援護者名簿は焼却するなど再利用できないようにする。

(3) 行政外の関係機関等との情報共有と守秘義務の確保

行政外の関係機関等との情報共有で検討すべき事項は、要援護者情報を共有する行政外の関係機関等の範囲、要援護者情報の管理・更新方法、要援護者情報を提供する際の守秘義務の確保方法である。

① 要援護者情報を提供する行政外の関係機関等の決定

要援護者情報を共有する行政外の関係機関等の範囲は、地域状況も踏まえて災害時に要援護者を支援できる機関等を検討し決定する。具体的には、以下が挙げられる。

- ・ 自治会や町内会（提供先は自治会長や町内会長）
- ・ 自主防災組織（提供先は責任者）
- ・ 社会福祉協議会
- ・ 民生委員 等

② 要援護者情報の管理・更新方法の決定

要援護者情報の共有にあたり、要援護者情報が提供先以外に漏洩などすることのないよう、管理方法や更新方法を決定する必要がある。

要援護者情報の管理・更新方法に関する留意点としては、以下が挙げられる。

【要援護者情報の管理】

- ・ 要援護者名簿の管理責任者を決定するとともに、閲覧者を限定し、管理責任者・閲覧者を災害時要援護者支援班に届出させるようにする。
- ・ 要援護者名簿を提供する際、電子データではなく、複写禁止用の用紙を使用するなど紙媒体で提供し、要援護者名簿の外部流出を防ぐ。
- ・ 要援護者名簿の管理については、管理責任者を定め名簿を施錠可能な金庫等に保管させるようにする。
- ・ 要援護者名簿に関するメモ等はシュレッダーにかけるなど要援護者名簿の提供時に徹底する。

【要援護者情報の更新】

- ・ 要援護者情報のデータ更新や要援護者名簿作成の期間を設定する（例：年1回）。
- ・ 要援護者名簿の更新時期に、新規の要援護者名簿を提供し、古い要援護者名簿は焼却するなど再利用できないようにする。

③ 行政外の関係機関等に提供する際の守秘義務の確保方法の決定

要援護者情報の提供先となる関係者については、民生委員等法律や条例等で職務上の守秘義務が課せられている者を除いて一般的に守秘義務が課せられていない。

このため、市町村は、住民の要援護者情報の共有に関する理解や信頼を深めるためにも、要援護者情報を行政外の関係機関等と共有する際に、提供を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。

要援護者名簿を行政外の関係機関等に提供する際の守秘義務の確保方法について、ガイドラインでは、以下のように述べている。

<ガイドライン>

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。

守秘義務の確保については、市町村の条例の中には、「実施機関は、外部提供をする場合において、必要と認めるときは、提供を受けるものに対し、当該個人情報の使用目的若しくは使用方法の制限その他必要な制限を付し、又はその適正な取り扱いについて必要な措置を講ずるよう求めるものとする」という規定を置いているところがある。守秘義務の確保については、このような規定も活用することが考えられる。

条例の中に、このような規定がない市町村にあっては、個人情報保護条例に守秘義務を盛り込むことや、要援護者避難支援関係の条例を制定しその条例に盛り込むこと、要援護者名簿の取扱上の留意点等を示した誓約書や覚書（p161参照）等を作成し要援護者名簿の提供を受ける者と取り交わすことが考えられる。

また、市町村が行政外の関係機関等に提供する情報は、住所や氏名等の基本的な情報にとどめ、要援護者のプライバシーに配慮することが適切である。

なお、要援護者名簿の利用報告を定期的に収集し、要援護者名簿の取扱状況をモニタリングすることも効果的である。

(4) 要援護者情報の活用方策の検討

要援護者情報を共有した後は、市町村は、その責任の下に、必要に応じて関係機関等の協力を得ながら、避難支援者、避難所、避難方法等について定めた避難支援プランを策定することとなる。

なお、一人ひとりの避難支援プラン（個別計画）の作成作業にあたって、さらに要援護者本人から詳細な情報を収集する際に、同意が得られない場合もある。この場合、避難支援プランは、災害時のいざというときのためのものであることや、誓約書等により厳重に情報管理されていることなどを粘り強く説明し、引き続き同意を得ることに努めることとするが、その上でも同意が取れない要援護者については、情報提供を拒否している者を登録するシステムを設けて、登録後には当該要援護者情報を行政内部のみで共有することや、提供する行政外の関係機関等を限定するように配慮することが重要である。

また、要援護者本人がその要援護者情報を他人に知られたくない場合は、要援護者情報を保有する行政内部で安否確認、避難支援等の対応を行うことについても考慮する必要がある。

なお、要援護者情報については、要援護者マップの作成や災害時の安否確認等に関する訓練においても有効活用が期待されるが、こうした災害時の避難支援における活用のみならず、災害後の避難所の運営等の対応においても活用できるものであり、このような観点からも要援護者情報の収集・共有とその有効活用の検討が進められるべきである。

別添 2

地域福祉等推進特別支援事業について（概要）

1. 目的

本事業は、地域社会における今日的課題の解決をめざす先駆的・試行的取組みに対する支援を通じて、地域福祉の一層の推進を図ることを目的とする。

2. 実施事業

(1) 小地域福祉活動推進事業

ア 実施主体

実施主体は、市区町村、特定非営利活動法人、社会福祉法人、公益法人、その他厚生労働大臣が適当と認める団体とする。

ただし、実施主体は、地域の実情に応じ、適切な事業運営が確保できると認められる特定非営利活動法人又は社会福祉法人等に事業の一部を委託することができる。

イ 事業内容

小地域において本事業の目的を推進する事業

【事業例】

- 災害時の要援護者支援に向けた取組み
- 生活立て直しに関する相談、援助等の取組み
- 学童の通学安全確保のための取組み
- 孤立死、徘徊等の予防に向けた取組み
- ホームレスの自立支援に向けた取組み
- その他地域福祉の推進を図る先駆的・試行的取組み

(2) 広域福祉活動推進事業

ア 実施主体

実施主体は、都道府県、指定都市、特定非営利活動法人、社会福祉法人、公益法人、その他厚生労働大臣が適当と認める団体とする。

ただし、実施主体は、地域の実情に応じ、適切な事業運営が確保できると認められる特定非営利活動法人又は社会福祉法人等に事業の一部を委託することができる。

イ 事業内容

広域において本事業の目的を推進する事業

【事業例】

- 災害時に備えた福祉救援・ボランティア活動支援体制の整備や多様な主体との連携、コーディネートによるネットワークづくり
- NPO等の組織化支援やボランティア団体のネットワークづくり
- 先駆的・試行的活動の収集と普及、新たなプログラム開発
- 団塊の世代など退職者の地域福祉活動促進に向けた取組み
- 都市部、過疎地間など「地域間交流の促進」による広域の出会いの場の創出
- その他地域福祉の推進を図る先駆的・試行的取組み

3. 補助率

(1) 小地域福祉活動推進事業

国 1 / 2、市区町村 1 / 2

(2) 広域福祉活動推進事業

国 1 / 2、都道府県・指定都市 1 / 2

4. 基準額（総事業費）

(1) 小地域福祉活動推進事業

1事業あたり 3,000千円以内

(2) 広域福祉活動推進事業

1事業あたり 5,000千円以内



総務省のコミュニティ施策 について

8月28日 総務省

コミュニティ研究会の立ち上げ

問題意識

少子高齢化、過疎化等により、地域の共同体意識が脆弱化している。地域コミュニティを再生し、それが供給するセーフティネットの強化を図ることが高齢者支援等にとっても必要となっている。

構成

土屋正忠政務官の下に開催

座長：名和田是彦法政大学教授

有識者12人で構成

コミュニティ研究会の開催状況

開催実績

- 第1回 2月7日
- 第2回 3月5日
- 第3回 3月28日
- 第4回 4月25日



6月4日 中間とりまとめ
菅総務大臣へ提出・公表

コミュニティ研究会の議論の内容

研究会において議論された主な事項

- **連携・協力の場の構築**
 - 各種団体が連携する場の構築
- **ICTの活用**
 - 地域SNSを始めとするツールの利用
- **行政の関与のあり方**
 - 地域担当制、一括補助金の活用等
- **地域コミュニティの教育活動・子育て**
 - 都市・農山漁村の教育交流の制度化
- **地域の歴史・文化・景観等**
 - 歴史・文化・景観を再認識し、資源として活用
- **防犯・防災活動**
 - あいさつの有効性

コミュニティ研究会 中間とりまとめにおける提言①

連携・協力の場の構築

- 地域コミュニティ再生のため、地域コミュニティ活動を様々な主体がバラバラに行うのではなく、連携・協力を通じて活動が相乗的に行われるようにする。
- そのための連携・協力等を行う「場」の構築が必要。

コミュニティ研究会 中間とりまとめにおける提言②

ICTの活用

- 地域SNS(Social Networking Service)を始めとするICTツールは、離れた構成員を結びつけるもの。
- ICTをいかに使うかという、その存在を前提とした議論を深めていく必要。

コミュニティ研究会 中間とりまとめにおける提言③

都市・農山漁村の教育交流

—都市・農山漁村の教育交流により、地域活性化を図る(同時に教育再生)。

(都市・農山漁村の教育交流)

都市の子供に農山漁村での自然体験等の経験をさせるもの。

今後の施策の展開

①地域コミュニティ活動の連携の場の構築支援

→地域コミュニティ再生によりセーフティネットを強化し、
高齢者支援等を図る。

②都市・農山漁村の教育交流による地域活性化推進

→農山漁村コミュニティの再生、ひいては地域活性化
を図る。

③総務省の体制整備

総務省において、引き続き地域コミュニティ再生に向けた
施策を推進するために、体制を整備していく。

(参考) 自民党における検討

地方行政調査会

18年12月～ 地域社会の再生について議論
(ヒアリング、意見交換を実施)



5月30日 報告書「地域社会の再生に向けて」を公表
6月 4日 上記報告書を安倍総理、菅総務大臣に提言

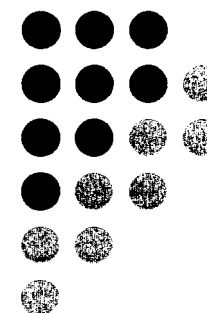
報告書「地域社会の再生に向けて」 主な具体的対応策

- 地域コミュニティ再生の観点からのコミュニティ基本法の制定
- 都市と農山漁村の義務教育段階の交流の制度化による地域活性化

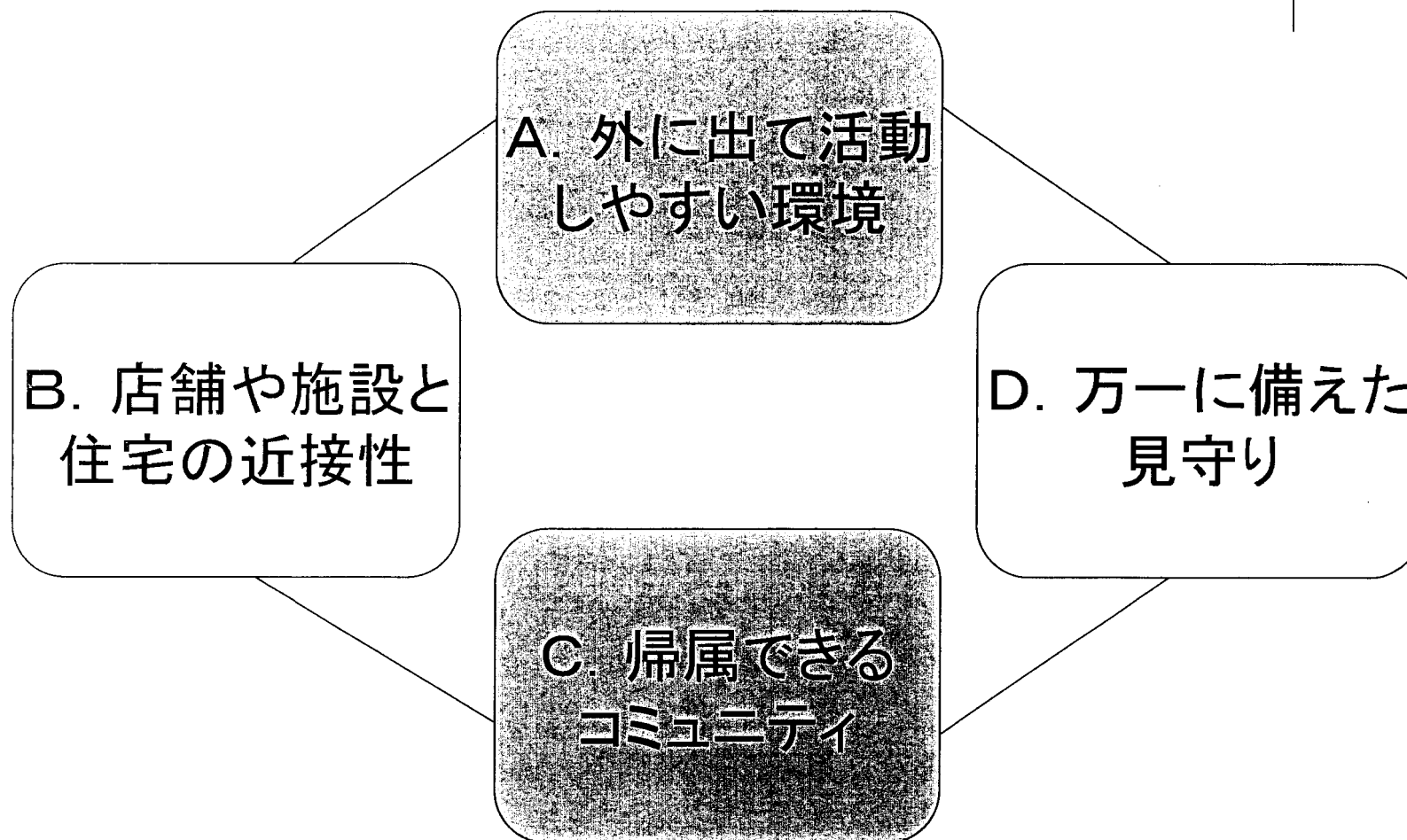
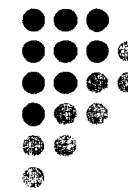
高齢者等が一人でも安心して 暮らせるコミュニティづくり推進会議

国土交通省説明資料

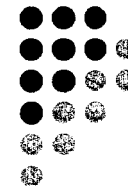
平成19年8月28日
住宅局住環境整備室



1. 孤立死防止の視点

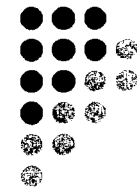


2. 孤立死防止のための取組みの方向



視点	取組みの方向
A. 外に出て活動しやすい環境	(1)住宅、共用部のバリアフリー化 (2)店舗、施設及び移動経路等のバリアフリー化
B. 店舗や施設と住宅との近接性	(1)都心部での高齢者向け住宅の整備 (2)住宅に近接した場所での施設等の立地誘導
C. 帰属できるコミュニティ	(1)コミュニティ活動の拠点となる施設の整備 (2)コミュニティを支える活動の活性化
D. 万々に備えた見守り	(1)福祉施策との連携 (2)緊急通報手段の確保 (3)見守り等の生活支援活動の活性化

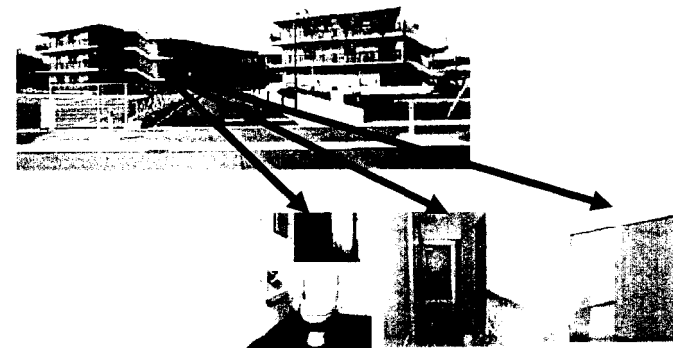
3. 孤立死防止に資する施策例



A. 外に出て活動しやすい環境

(1) 住宅、共用部のバリアフリー化

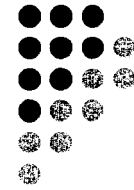
- ① 公共賃貸住宅団地のバリアフリー化
- ② 民間賃貸住宅のバリアフリー化
(高齢者向け優良賃貸住宅)
- ③ 持家のバリアフリー化
(優良住宅取得支援制度、死亡時一括償還型の融資、バリアフリー改修促進税制)



(2) 店舗、施設及び移動経路等のバリアフリー化

- ① バリアフリー新法による店舗や道路等のバリアフリー化
- ② あんしん歩行エリアの整備

B. 店舗や施設と住宅との近接性



(1) 都心部での高齢者向け住宅の整備

① 高齢者向け優良賃貸住宅

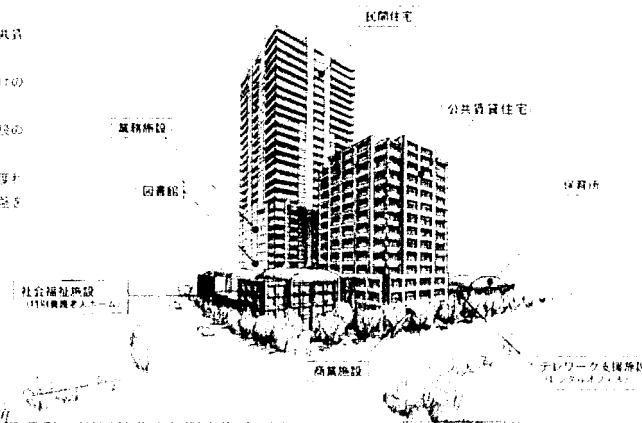
(2) 住宅に近接した場所での施設等の立地誘導

① 公共賃貸住宅団地と 福祉施設等の併設

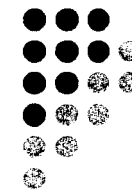
② 公共賃貸住宅団地の 空き地等を活用した 福祉施設等の整備

公共賃貸住宅団地における社会福祉施設等との一体的整備

民間活力を導入し、都市部の
貴重な公的用地の高度利用を図
りつつ、生活拠点を形成
1 一体的手法により公共賃
貸住宅を供給
2 子育て世帯や高齢者向けの
都市型住宅を供給
3 保育所等の生活支援施設との
一体的整備を原則化
4 環境に配慮しつつ、高度利
用を図るため、都市基盤を
一体的整備



C. 帰属できるコミュニティ



(1) コミュニティ活動の拠点となる施設の整備

- ① 公園や集会所等の整備
- ② 空き家等を活用したコミュニティ活動拠点の整備



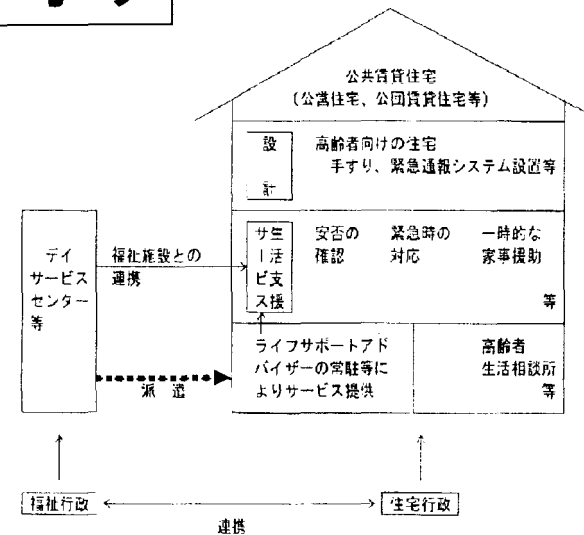
(2) コミュニティを支える活動の活性化

- ① 地域のコミュニティ活動を支えるNPO等に対する支援

D. 万々に備えた見守り

(1) 福祉施策との連携

① シルバーハウジング・プロジェクト



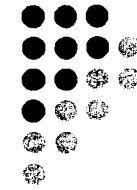
シルバーハウジング・プロジェクトのイメージ

(2) 緊急通報手段の確保

- ① 高齢者向け優良賃貸住宅
- ② 公共賃貸住宅における緊急通報システムの設置

(3) 見守り等の生活支援活動の活性化

- ① 生活支援活動を支えるNPO等に対する支援



4. 取組みに対する支援制度(地域住宅交付金)

【ポイント】

- 地方の自主性・裁量性の向上
 - ・既存の補助事業をメニュー化し、地方公共団体が作成した地域住宅計画に基づき弾力的に実施可能
 - ・地方公共団体独自の提案による従来補助対象外の事業も交付対象として支援
- 地方の使い勝手の向上
 - ・各事業への交付金の充当率を地方公共団体が自由に決定
 - ・事業間流用・年度間流用が自由
- 事前審査から事後評価へ
 - ・地方公共団体が自ら設定した目標等をもとにした事後評価を実施して公表

【交付対象事業】

- 基幹事業
 - 公営住宅・地域優良賃貸住宅の整備、既設公営住宅の改善、不良住宅地区の改良、密集住宅市街地の整備、関連公共施設の整備 など
- 提案事業
 - 地方公共団体独自の提案による地域の住宅政策実施に必要な事業等
 - (例)・民間住宅の耐震改修・建替え
 - ・公営住宅等と社会福祉施設等の一体的整備
 - ・住宅相談・住情報提供

【交付金の額】

交付金算定対象事業費の概ね45%を助成

