

## 第3章 先駆的事例のヒアリング調査結果

### 1. 調査の概要

#### (1) 調査テーマの設定

本章では、自治体による社会的孤立の防止のための施策の検討に資する情報を得るべく、第1章及び第2章で示した社会的孤立の発生状況や今後の見通し、施策実施に際しての課題を踏まえて、社会的孤立防止の取組の段階に応じた以下の調査テーマについて、参考となる取組のポイントをまとめた。

##### ①潜在的対象者をどのように見つけ出すか

個々の高齢者の社会的孤立リスクは潜在化しやすく、特に地域の関係が希薄化している地域では、取組の対象となる高齢者を網羅的に把握することは容易ではない。そのため、先駆的事例ではどのような把握のための取組がなされているかを調査した。

##### ②取組をどのように組織化するか

高齢者数が急増する中で、社会的孤立防止施策の対象者を網羅的に把握できた場合、自治体では既存の取組と比して非常に多くの対象者に対応する必要が生じる。先駆的事例では取組の組織化をどう設計し、実行しているのかを把握した。

##### ③対象者にどのようにアプローチするか

社会的孤立リスクの高い高齢者は閉じこもり傾向にあることも多いほか、集合住宅等の居住形態が取組への参加の障害となっている場合もある。こうした対象者に対しても円滑に参加してもらうための工夫について、先駆的事例から示唆を得た。

##### ④取組をどのように継続・発展させるか

多くの対象者に対する取組を自治体のみで行うとすると、自治体の負荷が極めて大きくなるほか、個々のニーズに細やかに対応することは困難が想定される。このため、先駆的事例における自治体と地域との協働や、取組の自律化の方策について把握を行った。

## (2) 事例抽出基準の設定

社会的孤立の防止に関する取組の中から、特に見守りのネットワーク形成や実態調査の実施等を通じて、特定地域にとどまらず自治体全域を対象として実施されている事業に注目した。

「現行の関連施策・事業の抱えている課題を解決する」ことや「新たに、見守り・早期発見・対応システムを構築する」ことに関して、手がかりとなる情報を得られると思われる事例の情報収集を行った。その上で、自治体の施策立案に資することを念頭に、市町村行政が参加・関与している事例を抽出するための基準を設定した。

### <事例抽出基準>

- ・ 各種の地域資源、活動組織、専門職等の連携協働に自治体が直接関与し推進している取組
- ・ 地域住民その他関係機関・団体等が独自に連携協働しており、自治体は間接的に関与している取組

### (3) 調査対象の選定

前述の事例抽出基準及び調査テーマをもとに、以下の 12 自治体に対してヒアリング調査を実施した。

自治体名	主な事業・取組名
西東京市	ささえあいネットワーク事業
府中市	高齢者見守りネットワーク
世田谷区	あんしん見守り事業
杉並区	地域のたすけあいネットワーク（地域の目）、「安心おたっしや訪問」事業
上山市	高齢者安心見守りサービス
富士宮市	地域包括ケア推進事業、小地域福祉ネットワーク活動
豊中市	市と市社会福祉協議会協働の生活支援システム 「豊中市ライフセーフティネット」
泉南市	高齢者の見守りや閉じこもり防止に関する取組
神戸市	地域見守り活動推進事業
熊本市	高齢者見守り事業及び NPO 法人による取組
日野市	高齢者見守り支援ネットワーク
新宿区	ひとり暮らし高齢者への情報紙「ぬくもりだより」訪問配布事業、 ほっと安心ひろば事業

## 2. 調査結果

### (1) 潜在的対象者をどのように見つけ出すか

※各自治体の取組の詳細は、資料編の事例調査結果参照。

自治体名	特徴・ポイント	自治体の役割	成果と課題
世田谷区	<ul style="list-style-type: none"> <li>65歳以上の全高齢者（約14万人）を対象とした全数アンケート調査を実施。</li> <li>未回収者の一部には、実態把握のためサンプル訪問調査し実態を把握。</li> <li>調査結果を地域包括支援センターと共有。</li> <li>分析結果より、施策の対象者層を概念化し地域包括支援センターと共有。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>調査の設計・実施。</li> <li>調査結果の共有範囲の検討。</li> <li>調査の分析。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>11万人分の回答が得られ、社会的孤立の潜在的対象者について地域と共有できる概念が得られた。</li> <li>未回答者がおり、潜在的対象者を完全に網羅できなかったわけではない。</li> </ul>
杉並区	<ul style="list-style-type: none"> <li>75歳以上を対象に、3つの優先度を設定。一番高い優先度1は、過去2年間、医療も要介護認定も受けていない人。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>検討会を設置し、優先順位付けの方法等を検討。</li> <li>介護保険や医療未受診データより、対象者を優先順位に基づき分類。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>緊急度の低い高齢者への顔つなぎも行うことができた。</li> <li>オートロックやアパートのポストに部屋番号が無い等で住居を特定できない場合がある。</li> </ul>
上山市	<ul style="list-style-type: none"> <li>民生委員から得られた情報をもとに対象者を一次抽出し、市職員が高齢者宅を個別訪問して聞き取り調査を実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>訪問による聞き取り調査の実施。</li> <li>見守りサービスの勧奨と申請手続。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民生委員の情報をもとに訪問先を決定するため、3名の職員でも個別訪問に対応できている。</li> </ul>
熊本市	<ul style="list-style-type: none"> <li>網羅的な見守り体制の構築のため、実態把握を目的とした全戸訪問調査を実施。</li> <li>民生委員や地域包括支援センターが状況を把握している高齢者は訪問不要とし、それ以外の高齢者を実際の訪問対象とする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域包括支援センターに、圏域内の全高齢者のリストを提供。</li> <li>リスト内で、基本情報と公的サービスの利用状況も情報提供。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域包括支援センターと民生委員の間で、支援が必要な高齢者の情報共有が進められている。</li> <li>調査結果に基づく見守りの要否判定について、一定の基準を設定する必要がある。</li> </ul>

### (2) 取組をどのように組織化するか

自治体名	特徴・ポイント	自治体の役割	成果と課題
西東京市	<ul style="list-style-type: none"> <li>登録ボランティアである「ささえあい協力員」が、気付きのあった場合に地域包括支援センターに報告するゆるやかな見守りと、「ささえあい訪問協力員」による、対象者宅への定期的訪問及び外からの見守りを行う。</li> <li>介護サービス事業者や新聞配達事業者、金融機関等の協力団体も参加。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市報等による周知活動。</li> <li>活動の承認と実績管理。</li> <li>今後の展開を見据え、自治会に関する調査の実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域包括支援センターの担当職員の異動や取組などによって地域差が生じている。</li> <li>ボランティアの受け皿の整備など、担い手の確保が課題。</li> </ul>
府中市	<ul style="list-style-type: none"> <li>①見守りを拒否する層等向けの「さりげない見守りネットワーク」づくり、②地域住民の主体的な見守り活動やふれあいの場づくりの地域づくりの2つの組織化を支援していく</li> <li>地域の取組立上げを支援するには、行政が各リーダーに個別に説明し具体的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市は各地域の地域包括支援センターの全体統括・調整。</li> <li>地域包括支援センター担当者に市から「見守りネットワー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>高齢者地域支援連絡会の開催により関係者間に顔の見える関係が構築され情報共有や連携がしやすくなった。</li> <li>高齢者の見守りには、単に見守りだけでなく、障</li> </ul>

	な事例をもとに必要性を訴求する。	ク担当者証」を発行し市民の信頼性を確保。	害者、子ども、妊婦その他を含む支えあいの地域づくりが必要。 ・まずは、顔の見える関係構築から、住民自助・互助のまちづくりにつなげていくことが課題。
世田谷区	<ul style="list-style-type: none"> <li>「見守りコーディネーター」を地域包括支援センターに加配し、地域内のネットワークづくりや見守りサービスの情報集約を行うとともに、必要な場合は対象者への訪問ボランティアの派遣も調整。</li> <li>見守りの1つの方法として、地域包括支援センターの指示のもと訪問を行い、訪問回数に応じポイント（介護保険料負担軽減資金）を付与する有償ボランティアによる対応も実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>コーディネーターの活動について、地域の理解を得るために時間をかけて説明。</li> <li>既存のボランティアのポイント制度への組み込み。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>既存のサービスでは埋められなかったニーズに対応できている。</li> <li>コーディネーターを加配するための費用の確保。</li> <li>コーディネーターのマネジメント業務の負荷が大きい。</li> </ul>
杉並区	<ul style="list-style-type: none"> <li>優先度によって訪問担当を分け、優先度1と2は地域包括支援センター、優先度3は民生委員が訪問。地域包括支援センターと民生委員で情報共有。</li> <li>あんしん協力員による声かけ・見守りも行う。地域包括支援センターを拠点とし、自治会・町内会、商店会も引き込んで事業を推進。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>小委員会による高齢者訪問面接調査の実施方法の検討。</li> <li>地区ごとの説明会、民生委員、地域包括支援センターへの説明会の実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域包括支援センターと民生委員の連携が強化された。</li> <li>対象者のデータ共有・管理方法が課題</li> </ul>
上山市	<ul style="list-style-type: none"> <li>見守りサービスの担い手を、シルバー人材センターに委託し、確保している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>シルバー人材センターへの委託、研修。</li> <li>巡回訪問員と対象者の日程調整等のコーディネート。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>シルバー人材センターが、訪問活動を行う適切な人材を紹介してくれる。</li> <li>利用者数が増えた場合、コーディネートを行う自治体の負荷が大きい。</li> </ul>
神戸市	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域包括支援センターに「見守り推進員」を配置し、見守りのための訪問、地域づくり等を専任で担当。</li> <li>見守り推進員はガスメーターによる見守りも担当。人的な見守り活動の補完として位置づけており、必要な場合には訪問対応できる体制を確保。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会福祉協議会や民生委員と定期的に集まる「小地域見守り連絡会」の設置。</li> <li>見守り推進員の機能向上のため、報告書のチェックとアドバイスの実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>訪問を拒否するケースでも、ICTの活用により見守りが行われている。</li> <li>見守り推進員の活動の中でも個別支援に多くの時間がかかっており、地域づくりにかける時間が十分でない。</li> </ul>
熊本市	<ul style="list-style-type: none"> <li>市から提供された圏域内の全高齢者のリストに基づき、地域包括支援センターが民生委員等との役割分担を実施。</li> <li>地域包括支援センターに見守り担当職員を1名加配し、訪問調査に対応。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域包括支援センターとの協働について民生委員の理解を得る。</li> <li>民生委員にも必要な情報が提供できるよう規定を整備。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>役割分担により見守り体制の効率化が図られた。</li> <li>見守り担当職員には今後、訪問調査対応だけでなく、地域のコーディネート機能を担うなど、より多くの業務を任せたい。</li> </ul>
新宿区	<ul style="list-style-type: none"> <li>75歳以上のひとり暮らし高齢者へ情報紙を訪問配布。区が情報紙の編集を行い、ボランティアやシルバー人材センターが配布。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報紙配布先の名簿の一括管理。</li> <li>配布する担い手の確保（多機関との連携）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>実態が掴めない対象者の情報共有等が多職種間で進む。</li> <li>名簿が訪問のたびに更新されるため、管理負担が大きい。</li> </ul>

### (3) 対象者にどのようにアプローチするか

自治体名	特徴・ポイント	自治体の役割	成果と課題
府中市	<ul style="list-style-type: none"> <li>見守る側、見守られる側双方に負担感の少ない「さりげない見守り」ネットワークを全市各地域（11 地域）別に構築。</li> <li>守秘義務協定を結んだ自治会に、自治体が災害時要支援ネットワークの対象者名簿を提供。</li> <li>具体的な支援を担当する地域包括支援センターには見守り担当者1名を配置し、住民からの情報を受ける窓口とする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域から地域包括支援センターに寄せられた連絡内容をもとに、対象者宅を訪問し実態を把握し、必要なサービスにつなぐ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>さりげない見守り体制と災害時の避難支援体制の両輪の緊密な連携を通じた推進。</li> <li>高層マンション等集合住宅居住者、管理者への啓発、情報提供推進。</li> </ul>
豊中市	<ul style="list-style-type: none"> <li>民生委員やボランティアの介入を好まない層向けに、有償ボランティアの安心協力員派遣事業やひとり暮らし応援事業者の見守り活動を実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>介護や成年後見制度等の養成研修を実施</li> <li>ひとり暮らし応援事業者の協力依頼を個別に実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>安心協力員の事業費としてボランティア・ポイント制度を充てる。</li> </ul>
神戸市	<ul style="list-style-type: none"> <li>特に高齢化率が高い公営住宅等には「あんしんすこやかルーム」を設置し、見守り推進員を常駐させることで、見守り対象者だけでなく地域への見守りを実施できる体制を整備。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>条件を満たす設置場所の確保。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民に身近な場所での、相談窓口の確保。</li> <li>見守り推進員が単独業務となるため、バックアップ体制の構築が重要。</li> </ul>
日野市	<ul style="list-style-type: none"> <li>「現在は元気で自立しているが健康面が不安なひとり暮らし高齢者」等の対象高齢者像と具体的な支援内容を、①安否確認・緊急対応型、②地域で見守り型、③ふれあい交流型、④お世話・お手伝い型、⑤社会との接点創出型、の5パターンに集約し、順次仕組を構築。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民による交流活動に対する場所や資金の支援</li> <li>日野市福祉事業団による生活支援サービス事業の実施（市民ボランティア（協力員）の組織化）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「情報の伝達の経路」等を明確化し自治会の参加を促進し、見守りの目を増やす。</li> </ul>
新宿区	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報紙の配布を兼ねた訪問により、対象者が訪問を受け入れやすい環境を整備。</li> <li>高齢化率の高い団地内で「ほっと安心ひろば事業」としてカフェを開設。NPO法人へ事業委託。地域包括支援センターや社会福祉協議会、団地自治会等とも連携。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;情報紙&gt;</li> <li>情報紙の編集。</li> <li>配布員向けのマニュアル作成。</li> <li>受け取りを辞退した高齢者へのフォロー。</li> <li>&lt;ほっと安心ひろば事業&gt;</li> <li>NPO や社会福祉協議会等との協働体制の構築。</li> <li>カフェのスタッフ募集。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;情報紙&gt;</li> <li>情報紙を受け取る高齢者が届くのを楽しみに待つようになるなど、配布員との関係構築が促進。</li> <li>情報紙の受け取りを拒否した人へのアプローチ方法の検討。</li> <li>&lt;ほっと安心ひろば事業&gt;</li> <li>他機関が関わり、地域における連携が進む。</li> <li>ひとり暮らしの男性高齢者等の参加促進が課題。</li> </ul>

#### (4) 取組をどのように継続・発展させるか

自治体名	特徴・ポイント	自治体の役割	成果と課題
富士宮市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政区・町内会単位での基礎組織（区長、町内会長、民生委員、福祉委員等をメンバーとする福祉部の設置）を立ち上げ、住民の主体性を尊重。</li> <li>・民生委員による地域への働きかけ（見守りの必要性についてなど）。</li> <li>・社協において手引きを作成したり、先進地域をモデル事業として後押しし、他の地区への普及を図っている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ネットワーク委員会等の会議に参加し、地域の取組状況を把握。</li> <li>・高齢者実態調査の分析結果を民生委員に提示</li> <li>・困難ケースへの対応（社会福祉協議会との連携）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・出来るところから開始し、意識が高まり、自然発生的に見守りについて声があがる地域も出現するなど、住民の福祉の取組に対するレベルも向上。</li> <li>・民生委員と介護の専門職（ケアマネジャー、訪問介護員等）の連携促進。</li> <li>・取組の進捗状況に関する地域差の解消が課題。</li> </ul>
豊中市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小学校区単位に結成される住民の自主的ボランティア組織である、「校区福祉委員会」（全 38 校区）における小地域福祉ネットワーク活動を実施。</li> <li>・小地域の単位で「見守り・声かけ活動」や「ひとり暮らし老人の会」「福祉なんでも相談窓口」等の事業を実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉なんでも相談窓口取組の開設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全市的な見守り体制の構築推進のため、行政だけでない全市的な連携体制の構築が必要。</li> </ul>
泉南市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市内全 9 地区のうち 7 区で、高齢者のマップづくり、チームごとの定期的な個別見守り訪問等を実施。</li> <li>・最も活発に活動している地区では、地域包括支援センターが中心となり個別援助活動を実践。地域の開業医からも高齢者情報が提供される関係性を構築。</li> <li>・高齢者サロンや介護予防教室も地域レベルで企画・実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区の特性にあった見守り活動の構築の支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者の実態把握率を高める。</li> <li>・今後民間事業者との連携による見守り機能を代替する見守り体制整備のあり方を検討することが必要。</li> </ul>
神戸市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・見守り推進員による地域のコミュニティづくりを支援するため、コミュニティサポート育成支援事業を実施し、リーダーを発掘。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・見守り推進員の研修とアドバイス。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・見守り推進員が対象者の課題解決を図る上で、「見守り推進員と対象者」の関係性だけでなく「地域資源と対象者」の関係性で課題解決が図られるよう、地域資源との関係構築を図ることが課題。</li> </ul>