

# 第1分科会

## 多様な主体による地域見守り体制の構築

### 研究員

中央区企画部企画財政課

文京区企画政策部企画課

墨田区企画経営室政策担当

墨田区企画経営室政策担当

江東区政策経営部企画課

荒川区総務企画部総務企画課

板橋区政策経営部広聴広報課

特別区協議会事業部調査研究課

幡谷 仁史

辻 恭平

今成 嘉孝 (平成24年8月まで)

星野 優 (平成24年9月から)

加納 正裕

中野 大志

平賀 保幸

中西 良輔

# 目次

|                          |    |
|--------------------------|----|
| ◆ はじめに                   | 1  |
| 1 東京都における高齢者の現状と課題       |    |
| 1-1 超高齢社会への突入            | 2  |
| 1-2 一人暮らし高齢者の現状について      | 3  |
| 1-3 孤立等の問題について           | 3  |
| 2 高齢者見守りに関する動向           |    |
| 2-1 見守りに関する既存の取り組み       | 5  |
| 2-2 見守りに関する各区の取り組み       | 11 |
| 2-3 見守りに関する地域・民間事業者の取り組み | 11 |
| 3 地域見守り体制の課題             |    |
| 3-1 行政の抱える課題             | 18 |
| 3-2 住民自治の課題              | 18 |
| 3-3 個人情報の提供・活用           | 20 |
| 4 特別区の先進的な見守り事例について      |    |
| 4-1 住民自治の拡充が期待される条例の制定   | 22 |
| 4-2 他団体との連携              | 34 |
| 5 住民による地域見守り体制の構築について    |    |
| 5-1 行政の役割                | 36 |
| 5-2 住民自治の課題解決            | 39 |
| 5-3 個人情報の活用              | 41 |
| ◆ おわりに                   | 43 |

---

|              |    |
|--------------|----|
| 第1分科会 研究活動経過 | 44 |
| 研究会を終えて      | 45 |

## ◆ はじめに

我が国は、少子高齢・人口減少社会を迎えています。東京においては、人口流入や一時的な出生率回復による人口増が見られていたものの、平成 32 (2020) 年頃から人口減少局面に突入することが予測されています。高齢化率についても平成 42 (2030) 年頃には 25%まで上昇し、東京の人口減少・超高齢化の到来が着実に迫ってきています。

一方、平成 23 (2011) 年 3 月の東日本大震災は日本全体に大きな衝撃を与えました。被災地では地域コミュニティが機能したかどうかで災害対応にも違いが生じたとして、地域コミュニティの重要性が改めて見直されています。東京においても来るべき直下型地震に備えて、住民の生命を守るためにも自助・共助の意識を育て、地域コミュニティの維持・向上を図っていく必要があります。

そこで私たち第一分科会は、今後到来する超高齢社会と人口減少という社会環境の変化への対応や、東日本大震災を契機とする意識の変化等を踏まえて、東京の基礎自治体の職員として、住民に最も身近な自治に着目する必要があると判断しました。

東京は住民の入替りが激しく、また、さまざまな居住実態やライフスタイルがあり、地域コミュニティや家族のあり方も複雑化・多様化が進んでいます。独居老人や孤立死、引きこもりなどさまざまな問題がクローズアップされ、従来までの個人情報やプライバシー保護の考え方が地域で暮らす人間の生死につながりかねないケースも見受けられており、孤立防止のための条例を整備するに至った区もあるなど、住民自治の充実に向けた考え方や処方箋は各区の性質によって異なると思われます。また、財政面で恵まれていると言われている特別区ですが、今後の歳入増は見込みづらく、職員数の削減も進んでいます。その一方で地域課題や行政サービスに対する区民ニーズはますます多様化しており、行政だけで課題を解決していくには限界があります。地方分権改革の進展に伴って、これまで以上に地域の課題は地域で解決することが求められます。

私たちは、地域住民と直接接する区職員ならではの視点を反映し、より具体性のある研究とするため、実際の特別区の現場や担当職員へのヒアリングを通して、区が行うべき役割の明確化や住民の意向を把握したうえで“多様な主体による地域見守り体制の構築”について調査・研究を行いました。

この研究結果が、特別区をはじめとする都市型コミュニティ施策の参考になれば幸いです。

平成 26 年 2 月

第 3 期特別区制度研究会  
第 1 分科会研究員一同

# 1 東京都における高齢者の現状と課題

## 1-1 超高齢社会への突入

### (1) 人口減少社会における高齢者の増加

東京の自治のあり方研究会の中間報告において、我が国全体の総人口は少子高齢化の進展等に伴い、平成 16 (2004) 年の数字をピークに、減少していく推計がされている。また、東京の総人口においても、平成 32 (2020) 年の数字をピークに、平成 82 (2070) 年には 1,000 万人を割り込むようなペースでの人口減少局面への突入が予想されている。<sup>1</sup>

一方で、東京の高齢者人口に目を向けると、平成 22 (2010) 年から 62 (2050) 年までの 40 年間で約 6 割の増加が見込まれており、『2020 年の東京』における人口動向を参照しても、平成 32 (2020) 年には、東京に住む 4 人に 1 人が高齢者となることが見込まれていることから、高齢者施策を強化することは基礎自治体の喫緊の課題となっている。<sup>2</sup>

このように本分科会では人口動態の中でも、特に高齢者の部分に着目したわけであるが、本分科会ではとりわけ、“団塊の世代”が、75 歳以上となる平成 37 (2025) 年を人口動態の大きな転換点として捉えている。<sup>3</sup> なお、75 歳以上人口については、平成 22 (2010) 年の 122 万人から 2060 年には 260 万人と 2 倍以上に増加し、人口に占める割合は、9%から 25%まで大幅に上昇するという推計<sup>4</sup>も示されている。

昭和 22 (1947) 年から昭和 24 (1949) 年に生まれた方が 75 歳以上になる平成 37 (2025) 年においては、高齢者層の中でも、現在よりさらに高年齢の方の割合が増えるということであるため、より何らかの支援が必要な高齢者が増加していくのではないかという見方をしている。

### (2) 特別区に関するデータ

特別区の高齢化率の推移を見ると、平成 22 (2010) 年には 20.3%、平成 42 (2030) 年には 27.5%と著しい増加が見込まれている。高齢化の進行は区によって差が生じており、北区・台東区・荒川区・墨田区・足立区・葛飾区は既に 21%超となっているが、一方その他の区では、10%台後半が多い傾向にある。

<sup>5</sup>

しかしながら、区部全体で見たときには、高齢化が進展していくことは確実な情勢であり、各区においても十分な対策が必要となってくる。

<sup>1</sup> 特別区長会『東京の自治のあり方研究会 (中間報告)』2012. 3, pp. 4-6

<sup>2</sup> 東京都知事本局『2020 年の東京』2011. 12, pp. 27-28

<sup>3</sup> 厚生労働省老健局『都市部に強みを生かした地域包括ケアシステムの構築』(都市部の高齢化対策に関する検討会報告書) 2012. 9, p. 2

<sup>4</sup> 東京都『新たな長期ビジョン (仮称)』論点整理 2013. 11, pp. 4-5

<sup>5</sup> 特別区協議会『特別区の統計 平成 23 年版』pp. 22-23

## 1-2 一人暮らし高齢者の現状について

### (1) 一人暮らし高齢者の現状

ここまで高齢者人口の増加について述べてきたが、一人暮らし高齢者についても近年増加の一途を辿っており、今後も増加することが確実な情勢である。再び、『2020年の東京』における人口動向を参照すると、昭和55（1980）年に10万人であった一人暮らし高齢者は、平成22（2010）年にはほぼ6倍の62万人に達しており、平成32（2020）年には80万人を超えることが見込まれている。総人口の減少にもかかわらず、一人暮らしの高齢者は増加するという状態を見るに、一人暮らし高齢者に対してどのような支援を行っていくかは早急に基礎自治体が考えなければならない問題である。<sup>6</sup>

### (2) 特別区に関するデータ

特別区においても一人暮らし高齢者の数は増加しているのだろうか。

『特別区における少子高齢化のインパクト』を参照すると、特別区における高齢単独世帯は平成17（2005）年時点で37万2千世帯で、一般総世帯数に占める割合は9.2%であり、特に80歳以上の高齢者に目を向けると、3～4人に1人が一人暮らしの状況になりつつあるとのことである。<sup>7</sup>

前述のデータを見るに、特別区においても、他の自治体に比べて特段に状況がひっ迫しているというわけではないものの、一人暮らし高齢者については、孤立状態に陥ることを防止するために、何らかの支援や対策の強化を目指すべきであることは明白ではないだろうか。

## 1-3 孤立等の問題について

### (1) 孤立が生じる背景

孤立が生じる背景として、我々は、家族構成の変化および居住形態の変化があると考えている。家族構成については、社会の変化に伴って、多世代が同居する世帯から核家族が中心へと変化している。

核家族においては、子どもが独立し、世帯から離脱した場合に、夫婦二人の世帯ということになる。そのどちらかが先立った場合において、単独世帯が生じることは免れえない。高齢になってから単独世帯となった場合、そこから社会的なつながりを確保することは容易ではないと想定されるため、地域や社会から孤立した暮らしになりがちになることもやむを得ない状況がある。

居住形態の変化についても、戸建持ち家が一般的だった状況から、大都市地域においては特に借家住まいやマンション居住が増加しており、そういった世帯においては、近隣意識の希薄化が起りやすく、地域とのつながりが途絶えてしまうことは容易に推測できる。

<sup>6</sup> 東京都知事本局『2020年の東京』2011.12, p.29

<sup>7</sup> 特別区協議会『特別区における少子高齢化のインパクト』2011.3, p.12

## （２）地域コミュニティの衰退傾向

高層マンションに居住する住民の多くは、セキュリティ機能が強く、プライバシーが厳重に保護されていることを是と考えていると推測されるため、そのような環境にある住民が地域コミュニティの一員であるという意識を高く持つことは難しい。『都市型コミュニティのあり方と新たなまちづくり政策研究会報告書』を参照すると、町会・自治会の加入率については年々減少傾向にあり、特に都心部においては加入率が低い傾向にあるとのことである。<sup>8</sup>町会・自治会に加入していない住民が地域コミュニティの恩恵を受けられないということはそれ自体問題であるものの、実際にはやはり町会・自治会に加入していない住民は、加入している住民に比べて、地域の目が向けられる頻度が少ないことはやむを得ないとも言える。また、プライバシーの保護を重視する住民にとってみれば、町会・自治会の活動に参加する事自体、非常に面倒であると考えられる可能性も高く、また人間の趣味や価値観が多様化し、ライフスタイルも人それぞれのものである中で、町会活動に割く時間がない、ということも儘あるのではないだろうか。

## （３）孤立の対応策としての高齢者の“見守り”

ここまで述べてきたとおり、高齢者はとりわけ孤立しやすい状態にあると同時に、実際に孤立している高齢者は増加している。高齢者が孤立し、誰からも目をかけられなくなる状態になることを阻止するための一方策として、本分科会では高齢者を“見守る”必要性の高さを訴えたい。しかし、高齢者を見守る体制について、現段階においても各自治体でその体制が敷かれていないわけではないことは断っておきたい。

ただ、その一方で、これまでの見守りについては、行政や民生委員等がその役割の中心を担うケースが多かったのではないだろうか。今後は高齢化の進展により、社会保障費の増加が年を追って拡大し、財政のひっ迫が予想される。東京の基礎自治体として特別区が果たすべき役割として、町会・自治会の地域コミュニティやNPO、マンションの管理組合や民間企業等、“多様な担い手”が孤立防止に向けた取り組みとしての“見守り活動”に参画していけるような体制を構築することについて、本報告書において示していきたい。

---

<sup>8</sup> 国土交通省『都市型コミュニティのあり方と新たなまちづくり政策研究会報告書』2011. 3, p. 22

## 2 高齢者見守りに関する動向

### 2-1 見守りに関する既存の取り組み

#### (1) 国の主な制度や取り組み

##### ① 民生委員制度

民生委員は「人格識見高く、広く社会の実情に通じ、且つ、社会福祉の増進に熱意のある者」の中から都道府県知事または政令指定都市若しくは中核市の長が推薦し、厚生労働大臣が委嘱することによって決定されるもので、東京都においては、定数 10,610 人に対して 10,070 人が委嘱されている（平成 25（2013）年 3 月末時点。充足率 94.9%）。<sup>9</sup>

職務内容については、民生委員法第 14 条第 1 項に規定されている。

#### ○民生委員法第 14 条第 1 項

民生委員は、その市町村の区域内で、担当の区域又は事項を定め、地域において、常に住民の立場に立って相談に応じ、無給で以下の職務を行う。

- ・住民の生活状態を必要に応じて適切に把握しておくこと。
- ・住民への生活相談や助言を行うこと。
- ・福祉事務所その他の関係行政機関の業務に協力すること。

実際の民生委員の活動としては、援助を必要とする方に対して区や社会福祉協議会などの福祉サービスの紹介や、高齢者の実態調査に協力するとともに、見守り活動についても行っている。地域住民や関係機関と協力しながら、一人暮らしの高齢者が元気で生活しているか、声かけや訪問などを通じた安否確認等を行っている。

上記業務の性質上、民生委員には個人や世帯の情報が必要となる。そのため、民生委員法第 15 条は民生委員に対して守秘義務を課しているものの、昨今のプライバシー意識の高まりは民生委員の活動に大きな影響を与えている。民生委員の悩みや苦勞について尋ねた調査によると「プライバシーにどこまで踏み込んでいいのか戸惑う」と回答した率は、全体の 57.7% に達している。また、「個人情報など支援を行うに当たっての必要な情報を把握できない」（30.3%）、「予防や早期発見につながる情報を把握できない」（28.7%）も調査項目の中で特に高い割合を示している。<sup>10</sup>

また、民生委員自体の高齢化や活動日数の増加傾向なども相まって、心身両面の負担感が“なり手不足”という問題を引き起こしている。東京都では、民生委員に関する課題解決に向けて、区市町村による人材確保の工

<sup>9</sup> 厚生労働省『平成 24 年度 福祉行政報告例』

<sup>10</sup> 日本総合研究所『民生・児童委員の活動等の実態把握及び課題に関する調査・研究事業報告書』2013.3

夫や年齢・居住区域の要件緩和、業務軽減に向けた行政や関係機関等との連携強化、制度や活動内容の積極的なPRなどの提言を行っている。<sup>11</sup>

## ② 地域包括支援センターの設置

地域包括支援センターは、平成17（2005）年の介護保険法改正に伴って区市町村に設置が義務付けられ、地域住民の心身の健康の保持および生活の安定のために必要な援助を行い、地域住民の保健医療の向上および福祉の増進を包括的に支援する施設である。高齢者に対しては、高齢者本人やその家族などの介護等に関する総合的な相談に応じ、必要なサービスの調整を行うとともに、介護予防ケアプランの作成などを行っている。

主な業務内容としては以下のとおりである。

【表1】地域包括支援センター業務内容

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <b>介護予防マネジメント</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域サロンや健康教室などを通じて、介護予防に取り組む。</li> <li>・ 要支援1および2の認定を受けた方の介護予防サービス計画（介護予防ケアプラン）の作成を行う。</li> </ul>   |
| <b>総合相談支援</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高齢者が住みなれた地域で安心して生活していくため、高齢者の相談を総合的に受け止めるとともに、訪問して実態を把握し、必要なサービスにつなぐ。</li> </ul>  |
| <b>権利擁護</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 消費者被害の防止や対応、高齢者虐待の予防、早期発見、対応を行う。</li> </ul>   |
| <b>包括的・継続的ケアマネジメント支援</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 入院（入所）・退院（退所）時の連携や、ケアマネジャーの後方支援を行うことで、高齢者に対し包括的かつ継続的なサービスが提供されるよう、地域の多様な社会資源を活用したケアマネジメント体制の構築を支援し、介護予防事業が効果的かつ効率的に提供されるよう、適切なケアマネジメントを行う。</li> </ul> |

地域包括支援センターは、設置から7年が経過し、運営上の課題や業務上の課題が顕在化してきている。地域での高齢者の見守りに関しては、①地域のネットワーク構築に十分取り組めていない、②地域の高齢者の実態把握のための働きかけが十分に行っていない、③地域包括センターの役割や業務内容が地域住民に知られていない、などが課題として挙げられる。

直面する課題はそれぞれの地域包括支援センターにより異なるが、今後の高齢化の進展に備えて区市町村と地域の課題を共有して機能強化に努めるとともに、地域包括支援センターを核として町会・自治会など近隣の住民同士の協力や民生委員等との連携を図りながら、地域から孤立しがちな

<sup>11</sup> 東京都『民生委員・児童委員制度検討報告会報告書』2009.8

高齢者に対する見守りや支援につなげる仕組みを構築することが求められる。

### ③ 孤立死の防止についての通知の発出

平成 24（2012）年 5 月 11 日、厚生労働省からマスコミ向けにプレスリリースが出された。<sup>12</sup>その内容はいわゆる孤立死について、同年 2 月以降に各省庁から個別に出した通知を含め、改めてその防止対策を取りまとめ、先進的な取り組みを実施している地域の事例も交えた総合的な通知を発出したものである。

本通知は、都道府県等に対して以下の 5 点の留意事項を提示しつつ、地域の実情に応じた孤立死防止対策を推進するよう求めている。関連部局の連携や情報一元化、見守り体制の構築や個人情報の取り扱いなど総合的な対策の推進を求めており、急速に増加している孤立死に対して、国が強い課題意識を持っていると言える。

#### 孤立死防止対策の推進に当たっての留意事項

- ア 状態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
- イ 個人情報の取り扱い
- ウ 孤立死対策等に有効な取り組みを行っている自治体の事例
- エ 孤立死事案の検証状況
- オ 地域福祉等推進特別支援事業及び安心生活創造事業の活用

### ④ 災害対策基本法改正による要援護者名簿の活用

近年、自治体が保有する個人情報や町会・自治会が作成した名簿を地域の見守りに活用する事例等が見受けられているが、この個人情報活用に関して、災害時対応の面から法改正が行われた。直接高齢者の見守りを意図した法整備ではないものの、解釈や運用によっては見守り事業に活用できる可能性もあるため、以下に記載する。

平成 25（2013）年 6 月 17 日に成立した災害対策基本法の改正により、災害時の要援護者名簿の作成が市町村の義務となったほか、町会・自治会（避難支援等の実施に携わる関係者）に対して地方自治体の保有個人情報を災害時以外にも提供することが可能となった。これは、近年の大規模災害において犠牲者の概ね 6 割以上が高齢者であったことや、東日本大震災の際に名簿の活用が進まなかったこと等を受けて、災害時における高齢者保護の取り組みをより強化したものである。

要援護者名簿は「避難支援等の実施に必要な限度」で利用・提供できる範囲が定められており、自治体外部（消防機関、都道府県警察、民生委員、

<sup>12</sup> 厚生労働省 社会・援護局地域福祉課『孤立死の防止対策について都道府県などに通知』2012. 5. 11

市町村社会福祉協議会、自主防災組織、その他の避難支援等の実施に携わる関係者) に対する名簿の提供についても認められた<sup>13</sup>ことにより、各自治体の個人情報保護条例における、“法令の規定”に基づいた外部提供が可能になった。

なお、名簿情報の外部提供に当たっては、“本人の同意”が求められている。ただし、本人同意の確認・保障については明記されておらず、このため、不同意方式によることも可能と思われる。

改正災害対策基本法によって要援護者名簿が法令上の根拠を得て、従来よりも活用しやすくなったことは事実である。しかし、本人の同意をどのように保障していくかは、市区町村に委ねられた課題として残されている。

さらに、他の利用目的で収集・作成された個人情報を、「名簿の作成に必要な限度で…利用することができる」と明示されたことにより、これまで自治体の福祉部局が収集・作成した個人情報を、個人情報保護条例の目的外利用の原則禁止を理由に利用できない例が散見されたが、“法令の規定”に基づき目的外利用をすることも可能になった。

---

<sup>13</sup> 災害対策基本法 49 条の 11 第 2 項

## (2) 東京都の主な制度や取り組み

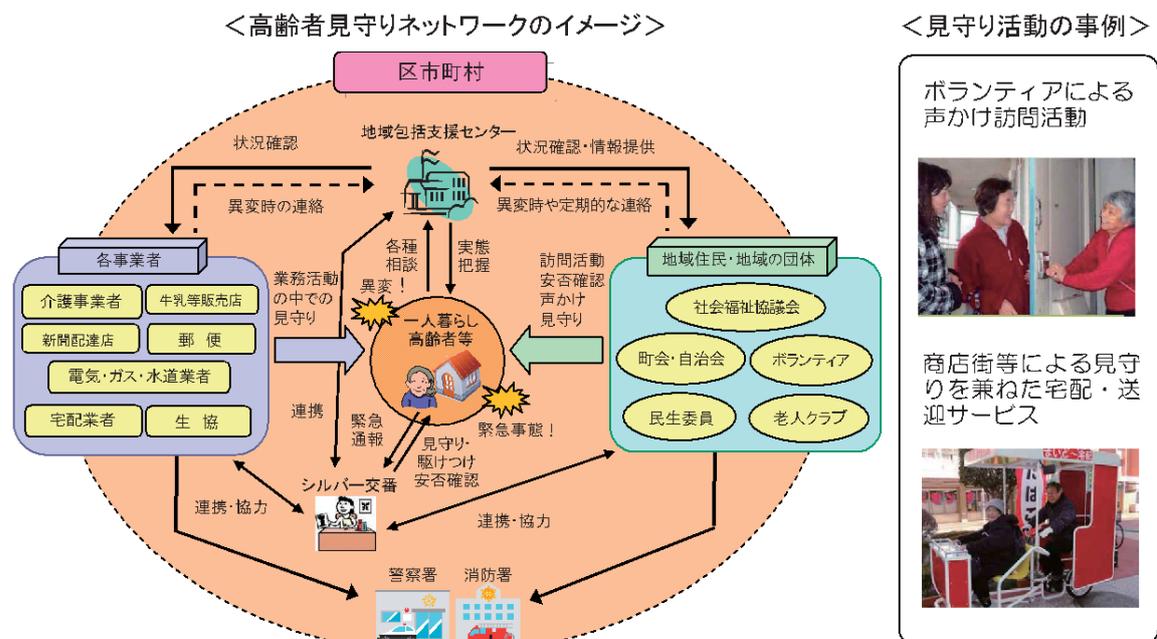
前述のとおり、東京においては、核家族化や高齢化の進行によって、一人暮らしの高齢者は増加することが予測されている。一人暮らし高齢者の中には、長期にわたり一人暮らしを続けることにより、近隣や地域とのつながりが希薄となり、社会的に孤立してしまう高齢者も存在する。また、都市化の進展や住民の流動化などにより地域の“共助”が低下するなか、社会的に孤立しやすい一人暮らし高齢者等を見守り、適切な支援にいち早くつなげていくための仕組みづくりが急務となっている。これらの課題を背景に、東京都は『2020年の東京』の中で、高齢者が住みなれた自宅や地域で暮らし続けていくため、次のように今後の政策展開を示している。<sup>14</sup>

### ○ 高齢者が住みなれた自宅や地域で暮らし続けていくための今後の政策展開

- ・住民相互の「共助」の取り組みによる地域の見守り活動や民間事業者が行う見守りサービスなどを重層的に組み合わせ、地域の実情に応じた高齢者見守りネットワークを全区市町村で構築する。
- ・見守り活動と地域包括支援センターとの連携を強化するとともにシルバー交番など地域の見守り拠点を整備し、一人暮らし高齢者等が地域で安心して暮らせる環境づくりを進める。

※高齢者見守りに関する部分を抜粋

【図1】 東京都の高齢者見守りネットワークのイメージ<sup>15</sup>



<sup>14</sup> 東京都『2020年の東京』2011.12, p. 185

<sup>15</sup> 東京都『2020年の東京』2011.12, p. 185

### ① 高齢社会対策区市町村包括補助事業

区市町村が地域の実情に応じ、創意工夫を凝らして主体的に実施する高齢者福祉事業に対する支援を平成 19（2007）年度より行っている。都が設定するメニューから選択する場合は 50%が補助される。また、特に先駆的な事業に対しては事業費の全額を都が補助する仕組みである。

当初、「高齢者地域見守り事業」は先駆的事业に位置づけられ、東京都からの大きな財政的支援があったが、多くの区市町村において実施されるようになり、平成 24（2012）年度以降は選択事業となっている。

#### ○ 先駆的事业の例（都全額補助）

- ・世田谷区「昼間等の随時訪問サービス」（平成 23（2011）年度）
- ・杉並区「地域認知症ケアの推進」（平成 24（2012）年度）

#### ○ 選択事業の例（都 50%補助）

- ・一人暮らし高齢者等安心生活支援事業
- ・高齢者地域見守り事業
- ・配食サービス事業

### ② シルバー交番設置事業

高齢者の在宅生活の安心・安全を提供するため、高齢者やその家族等からの相談を受けたり、地域と連携して高齢者の見守り等を行う事業「シルバー交番」を平成 22（2010）年度から都内区市町村が設置している。

これは、地域包括支援センターと連携しながら、社会福祉士や介護支援専門員の資格を有する相談員による電話相談や高齢者宅への戸別訪問、高齢者を見守るネットワークの構築等を行うもので、各区は社会福祉法人等へ委託して事業を実施している。

東京都は、この事業における職員配置等設置にかかる経費、緊急通報システム設置経費、賃貸料等拠点確保等経費、初度調弁経費等の 50%を各区に対して補助している。

【表 2】シルバー交番設置事業実施地区一覧<sup>16</sup>

| 区部設置数 |     |      |             |      |
|-------|-----|------|-------------|------|
| 内訳    | 港区  | 5 箇所 | 墨田区         | 8 箇所 |
|       | 品川区 | 2 箇所 | 中野区         | 4 箇所 |
|       | 豊島区 | 8 箇所 | 荒川区         | 7 箇所 |
|       | 足立区 | 1 箇所 | 7 区 計 35 箇所 |      |

<sup>16</sup> 東京都 HP から引用。区部のみ抜粋

### ○ シルバー交番の事業内容

- ・ 在宅高齢者・家族等からの相談への対応
- ・ 在宅高齢者の生活実態の把握、見守り
- ・ 地域の組織・住民と連携した高齢者見守りの実施
- ・ 緊急通報システム・生活リズムセンサーによる安否確認体制の構築など

## 2-2 見守りに関する各区の取り組み

平成 20（2008）年頃から、各区においても、区独自事業として、または都の補助制度を活用して見守り事業が行われ始めている。（各区の取り組み一覧については、P. 15 参照）

また、区実施による見守り事業のほかに、以下のような事業が実施または予定されており、民間事業者の活用や登録制によるもの等、さまざまな事業が存在する。

【表 3】民間事業者を活用した見守り事業の例

|   |
|---|
| <b>配食サービスによる見守り</b>   |
| 居宅において食事の調理等が困難な高齢者等に、民間事業者に委託し配食サービスを行っているが、これに加えて利用者の安否確認を行う。     |
| <b>乳酸菌飲料の配達・新聞配達等事業者と連携した日常の見守り</b>                                 |
| <b>公共事業者による見守り</b>  |
| 電気・ガス・水道等の公共ライフライン事業者と連携することにより、毎月の検針時等に安否確認を行うことや、異常時に関係機関への連絡を行う。 |
| <b>緊急通報システム設置による見守り</b>   |

## 2-3 見守りに関する地域・民間事業者の取り組み

昭和 30～40 年代頃に多く建てられた都営住宅等のいわゆる団地においては、建設当時に一斉に入居した方々の高齢化が進行しており孤立死を引き起こす可能性が高い現状が見られる。そのような状況の中、地域住民（町会・自治会）が危機意識を持ち、自治体の取り組みに先行して、団地内で見守り活動を開始する例などが特別区をはじめ各地で散見されている。

また、民間事業者においても見守りを新たなサービスとして提供する例も見られている。

## 【事例1】団地内高齢者の見守り活動

練馬区・都営光が丘第三アパート自治会<sup>17</sup>

昭和 57 (1982) ～61 (1986) 年に建てられた練馬区内最大の「都営光が丘第三アパート」は、11 棟に約 1,800 世帯が入居可能である。自治会の調べによると、65 歳以上の高齢者が約 800 人、高齢者のみの世帯が約 90 世帯居住している。自治会長によると「報告があるだけで年に 2 回ほど孤独死がある」現状から、高齢者の見守りを平成 25 (2013) 年 2 月から試験的に、同年 5 月から本格実施することとなった。

その内容は、見守りを希望する高齢者は、在宅か不在かが分かるマグネットシールをドアに貼付することで、インターホンでの呼びかけによる安否確認が行われ、応答がない場合には自治会への連絡等を行う仕組みである。

## 【事例2】傾聴ボランティア活動 荒川区・ボランティア団体(ダンボの会)<sup>18</sup>

ダンボの会は、一人暮らしや家族が仕事などで不在のため、日中一人で過ごす高齢者や施設利用者を対象として傾聴ボランティアを行うボランティア団体である。荒川区社会福祉協議会のサポートのもと、2 人一組で高齢者の話し相手を務めている。1 訪問先あたり、月 2 回のペースで実施している。訪問活動では、利用者の家の中の様子がおのずと見えてくるといふ。話し相手をするとともに、健康面だけでなく、不自然にもものが増えていないかにも気を配る。悪徳訪問販売の被害防止にもなり、心のケアだけでなく、安心な生活にも一役を買っている活動といえる。



<傾聴ボランティアの様子>

<sup>17</sup> 東京新聞「高齢者見守り 自治会が開始 練馬区・都営光が丘第三アパート」2012. 12. 14

<sup>18</sup> 東京都福祉保健局『東京都における高齢者見守り活動・事業事例集～高齢者を地域で見守る 50 のヒント～』2011. 3, p. 24

### 【事例3】両隣の見守りネット活動 立川市・大山自治会<sup>19</sup>

多摩地域の立川市大山自治会では、平成13(2001)年頃まで団地内で孤立死があったため、孤立死させない運動として「孤独死ゼロ対策」を掲げ、見守り活動に取り組んでいる。

住民同士が自分の両隣を見守る「両隣の見守りネット」活動により、過度な負担にならない見守りを行っている。また、自治会の役員が毎月の自治会費や管理費を集金する際、同時に安否確認も行っている。

さらに、東京電力や東京ガス、新聞配送会社などの事業者とも連携し、電気・ガス等が長期間使われていない場合に自治会に連絡してもらうなどの見守りも行っている。

こうした活動により、平成16(2004)年度から孤立死はゼロ件となっている。

### 【事例4】郵便局のみまもりサービス 日本郵便株式会社

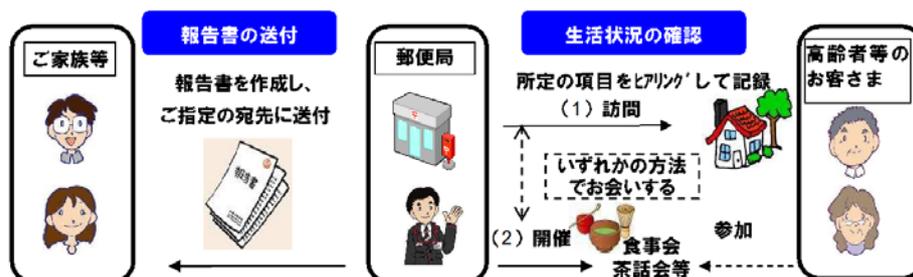
日本郵便では、平成25(2013)年10月から一部地域にて局員による高齢者宅の訪問を試験開始した。このサービスは基本額1,050円/月(税込)で、局員による自宅での面談や、郵便局での食事会を通じて、利用者の生活状況を確認し、月1回家族へ報告するものである。24時間電話相談可能なコールセンターも開設する。郵便局の地域におけるネットワークを活用した取り組みであり、地域との結びつきを強めることにより、他事業での収益拡大につなげる目的もあるが、結果として重層的な高齢者への見守りとなるものと期待される。

#### <郵便局のみまもりサービス概要<sup>20</sup>>

| 基本サービスの内容  |   |
|------------|---|
| 生活状況の確認    | お客さまを訪問または郵便局等での食事会等へ招待し、生活状況を確認し、遠方のご家族等(指定の報告先)に報告します。【月1回】                 |
| 24時間電話相談   | 健康、医療機関の紹介、栄養、メンタルヘルス等、日常生活に関するあらゆる悩みや困りごとの相談に、コールセンターでお答えします。                |
| かんぽの宿の宿泊割引 | 全国のかんぽの宿及びかんぽの郷を利用する場合に、宿泊1泊につき宿泊料から1名当たり500円が割引されます。利用者に加え、同伴者3名まで利用可能です。(※) |
| 会報誌の発行     | 四半期に1回程度会報誌を発行します。  |

※ 繁忙期等、割引対象外となる場合があります。

#### <基本サービスの流れ>



<sup>19</sup> 東京都福祉保健局『高齢者等の見守りガイドブック』2013.3, p.18

<sup>20</sup> 日本郵便株式会社 HP から引用

### 【事例5】「みまもーる」 東京ガス株式会社

東京ガス株式会社は、離れて暮らす家族のガス利用状況を、パソコンまたは携帯電話等の電子メールで1日2回お知らせするサービス（愛称：「みまもーる」）を月額987円（税込）で実施している。このサービスを利用することで、日頃のガスの使われ方、食事の支度や入浴などの生活の様子が遠隔地でも分かるので、一人暮らしをしている家族の暮らしを見守ることができる。

【各区の高齢者家庭への訪問・相談・見守り一覧】

| 事業名 |                   | 年齢要件  | 活動内容   |
|-----|-------------------|---|--|
| 千代田 | 高齢者見守り訪問事業        | 90歳以上<br>※介護保険サービス未利用者の方  | 地域の高齢者（当面は90歳以上）を対象に、年2回程度実態把握・安否確認を目的とした定期訪問を行うとともに高齢者から困りごと等を聴き、関係機関と連携を図ることにより、地域ぐるみの見守り体制を整備し、高齢者の安全で安心な生活を支援する。                           |
|     | ひとり暮らし高齢者等安心生活支援  | 65歳以上<br>※要介護・要支援の認定を受けた方   | 要介護者への見守りネットワークづくりや「高齢者安心生活見守り隊」運動への協力、「地域支え合いネットワークづくり（町会ヒアリング）」への参加を行う。  |
| 中央  | 地域見守り支援事業         | 65歳以上の一人暮らし、または高齢者のみの世帯の方   | 一人暮らし、引きこもり、認知症高齢者等の要介護者などに対する地域の団体等におけるあんしん協力員による見守り事業を支援する。  |
| 港   | いきいきプラザ等職員地域訪問事業  | 65歳以上   | いきいきプラザ等職員がひとり暮らし高齢者宅を訪問し、いきいきプラザ等の利用促進及び事業の活性化を図り、もってひとり暮らし等の高齢者の見守り及び介護予防に寄与する。  |
|     | 高齢者セーフティネットワーク    | 65歳以上<br>※一人暮らし等の方  | 高齢者が安心して生活し、孤独死を防ぐことができるよう、実効性のあるセーフティネットワークを展開するため連絡会を設置し、見守り事業を実施する。<br>①港区高齢者地域支援連絡協議会の開催<br>②高齢者地域支援連絡会の開催…各総合支所<br>③高齢者の居場所づくり（サロン）…各総合支所 |
|     | ひとり暮らし高齢者等見守り推進事業 | 65歳以上<br>※一人暮らし等の方  | 各地区に配置した相談員が地域に出向き、町会・自治会、民生委員等地域のネットワークや総合支所、地域包括支援センターと連携し、ひとり暮らし高齢者等の生活実態を把握し、相談を受け必要な支援につなげる。  |
| 新宿  | 地域見守り協力員事業        | 65歳以上<br>※一人暮らし、または高齢者のみの世帯の方                                     | 地域見守り協力員が対象者宅を訪問し、安否の確認と孤独感の解消を図る。   |
|     | ふれあい訪問事業          | 65歳以上<br>※一人暮らし、または高齢者のみの世帯                                       | ふれあい訪問事業推進員の訪問によるサービス及び福祉施策の周知を行う。   |
| 文京  | 高齢者安心見守りネット       | 65歳以上<br>※一人暮らし、高齢者のみの世帯、日中独居の方で、介護保険等制度未利用の方                     | 月に2回程度の自宅訪問、声かけ  |
|     | みまもり訪問事業          | 65歳以上<br>※寝たきり、一人暮らし、障害者、高齢者世帯                                    | 65歳以上の一人暮らしや日中独居等の高齢者宅に、地域のボランティアが月2回程度訪問することで、孤立を防止するとともに異変があった際に関係機関と対応する。   |
|     | 「話し合い員」派遣         | 65歳以上<br>※寝たきり、一人暮らし、障害者、高齢者世帯                                    | 話し合い員が対象者を訪問する。  |
| 台東  | 見守りネットワーク「友愛訪問員」  | 65歳以上<br>※単身高齢者、日中独居の方  | 週3回程度対象者宅を訪問し、安否確認や、友愛ファミリーパーティー（会食・配食）を実施することにより、専門的な相談や助言が必要となった場合に関係機関につなげる。月1回、活動報告を区に提出する。  |
|     | 高齢者見守り事業「すこやか訪問」  | 80歳以上<br>※①一人暮らし②区内に2親等以内の親族が居住していない③介護保険等制度未利用者④日常的な状況確認が行われていない | ひとり暮らし高齢者宅に乳酸菌飲料を配達することにより安否を確認するとともに緊急時に対応する。   |
| 墨田  | 高齢者相談員活動推進事業      |   | 定期的に訪問し実態を把握するとともに、安否の確認、孤独感の解消を図る。  |
|     | 高齢者見守りネットワーク事業    | 65歳以上<br>※一人暮らし高齢者、高齢者世帯の方  | 地域住民等による見守りや声かけ等を通じて日常の安否確認を行う。異常を発見した場合は高齢者支援総合センターを中心として対応する。  |
|     | 高齢者みまもり相談室        |   | 民生委員や地域住民の団体と協働して、高齢者の安否確認・見守り体制を構築し、必要に応じて高齢者支援総合センターと連携して介護・医療・福祉サービスにつなげていく。  |
|     | 友愛訪問              | 60歳以上   | 訪問し、話し相手や日常生活の援助、声かけなどの安否確認を行う。  |
| 江東  | 友愛実践活動            | 60歳以上<br>※一人暮らし、虚弱高齢者の方   | 老人クラブ会員が訪問し、話し相手や日常生活の援助等を行う。  |
|     | 声かけ訪問             | 70歳以上<br>※一人暮らしの方   | 乳酸菌飲料を年末・年始、祝日を除く月・水・金曜日に配達し、安否の確認を行う。   |

| 事業名 |                      | 年齢要件   | 活動内容  |
|-----|----------------------|--|---|
| 品川  | 高齢者相談員               | 65歳以上※一人暮らし高齢者のみで構成される世帯で、居住地の周囲500m以内に2親等以内の親族のいない方 | 高齢者世帯等の家庭を訪問し、話し相手となり、相談・助言を行うとともに福祉事務所等及び地域社会とのパイプ役として日常生活の支援と充実を図る。   |
|     | 地域見守りネットワーク          | —  | 孤立死防止を目的とした取り組みを行う町会・自治会に対して助成金を交付し、地域住民による主体的な活動を支援する。地域から孤立しがちな高齢者の重層的な見守りを推進し、ネットワーク拡大を図る。また、障害者作業所を活用した救急医療情報キットの供給のしくみを活用し、希望する町会・自治会に対しキットの販売を行う。 |
|     | 支え愛・ほっとステーション事業      | —  | 区内2地区にて支援相談員を配置し、ひとり暮らし高齢者等の日常生活の支援に向けた相談をはじめ、生活リズムセンサーの配備などを通じて高齢者の地域での安心生活を確保する。  |
| 目黒  | ひとり暮らし等高齢調査          | —  | 緊急時や災害時の救護等への対応に備える。  |
|     | 高齢者見守り事業             | 65歳以上  | 一人暮らし等高齢者を地域のボランティアが定期的に訪問又は戸外からさりげない見守りを行う。  |
|     | 高齢者見守りネットワーク         | —  | 見守る人・見守られる人を特定しないで、区民や事業者が日常の生活や事業活動の中で高齢者を緩やかに見守り、異変があった時に地域包括支援センターへ連絡する。   |
| 大田  | ひとり暮らし高齢者支援事業        | 65歳以上<br>※一人暮らし高齢者の方                                 | 災害時や普段の見守りを目的として緊急連絡先を登録する。申請後、民生委員等による訪問調査を行う。   |
|     | 高齢者見守りネットワーク事業       | 65歳以上  | 地域包括支援センターを核として、地域力を活用した高齢者の見守り・支え合いの体制づくりを推進する。<br>①自治会・町会等地域との連携 ②地域の専門職との連携 ③見守りキーホルダー登録事業の推進 ④地域セミナーの開催 ⑤実態把握 ⑥見守り活動事例集の作成                          |
| 世田谷 | 実態把握                 | 65歳以上  | 戸別訪問により、高齢者の状況等の実態把握を行う。  |
|     | 看護師の見守り訪問事業          | 65歳以上<br>※二次予防事業対象者の方                                | 二次予防事業対象者で、心身の状況等により通所形態による事業への参加困難な者を対象に、看護師の訪問指導員が居宅を訪問して必要な相談・指導等を行う。  |
|     | 認知症高齢者見守り訪問看護        | 65歳以上<br>※認知症高齢者の方                                   | 看護師が、地域包括支援センターや保健福祉課の連携のもと認知症高齢者の居宅に定期的に訪問し、医療の確保や介護保険サービス利用等につなげるにより、見守り体制を構築する。  |
|     | 民生委員ふれあい訪問           | 75歳以上<br>※介護保険サービスを利用していない方                          | 75歳以上の介護保険サービスを利用していない高齢者を対象に、民生委員による訪問を実施して、区相談窓口の案内や、区福祉サービスの周知を行う。   |
|     | 高齢者安心コール             | 65歳以上  | 区による電話相談、電話訪問員による電話訪問を行うとともに、ボランティアによる訪問援助を行う。  |
| 渋谷  | 要援護高齢者訪問指導           | 65歳以上<br>※援助困難ケースや緊急対応が必要なケース、一人暮らし等で民生委員等から依頼があった方  | 在宅の援助を要する高齢者に対し、訪問相談・指導を行う。   |
|     | セーフティネット見守りサポート事業    | 65歳以上<br>※一人暮らし、または高齢者のみの世帯、日中独居の方                   | 見守りサポート協力員（区内各地域から選出）による日常生活の見守り、援助、医療や介護サービスの橋渡し   |
| 中野  | 地域支えあいネットワーク         | 70歳以上<br>※単身世帯、75歳以上の方のみで構成されている世帯の方                 | 地域包括支援センターを中心とした見守りの仕組み、ボランティアのあんしん協力員等が地域の一人暮らし高齢者等に声をかけたり、相談を受けたりして日常的な見守りを行う。  |
| 杉並  | 地域のたすけあいネットワーク（地域の目） | 65歳以上<br>※ひとり暮らし高齢者、高齢者のみ世帯の方                        | 地域包括支援センター（ケア24）を核とした高齢者の見守りネットワークづくり   |
|     | 安心おたっしや訪問            | 75歳以上  | 一定の要件に該当する高齢者を対象に地域包括支援センター職員と民生委員による訪問を行い、安否確認だけでなく潜在的なニーズの把握と、必要な支援と日常的な関係づくり、継続的な見守りにつなげることを目的とする。   |

| 事業名 |                               | 年齢要件                                    | 活動内容  |
|-----|-------------------------------|---|---|
| 豊島  | 見守りと支え合いネットワーク事業              | 65歳以上<br>※ひとり暮らし高齢者、高齢者のみ世帯の方           | 区民ひろば（8か所）を拠点として、民生委員・地域ボランティアと協働して高齢者の安否を確認する。また、H21年度から個別訪問を行っている事業者に日常の業務活動の中で協力を依頼し、関係機関と連携を図りながら見守りと支え合いネットワーク活動を展開していく。   |
|     | アウトリーチ事業（見守り支援事業担当）           | 65歳以上                                   | 地域包括支援センターと連携し、一人暮らし高齢者等の生活実態を把握し、それぞれの状況に応じた見守り活動や相談支援を行うことにより、高齢者の孤立を予防し必要なサービスの利用につなげる。  |
|     | 見守り訪問事業                       | ※見守りが必要な高齢者がいる世帯の方                      | 区の広報紙などを配付し、定期的な訪問活動により声かけを行いながら安否確認を行う。  |
| 北   | 定期訪問と悩み事相談                    | 65歳以上<br>※一人暮らしの高齢者                     | 民生委員が週1回程度高齢者宅を訪問し、安否の確認と悩み事の相談を受ける。  |
|     | 高齢者地域自立支援ネットワーク（おたがいさまネットワーク） | 65歳以上<br>※一人暮らしの高齢者、75歳以上の高齢者のみの世帯の方    | 高齢者あんしんセンター（地域包括支援センター）を核として民生委員をはじめとする地域住民団体を協力員・協力機関と位置付け、これらをつなぐネットワークを整備する。協力員等が見守りや声かけを行うことにより、一人暮らし高齢者等が住み慣れた地域で安心して自立した生活を継続できるように支援する。  |
|     | 地域見守り・支えあい活動促進補助事業            | —                                       | 一人暮らし高齢者等の見守りを行っている町会・自治会に対し、活動費の補助金を交付することで、自主的な地域の見守り活動の輪を広げるとともに、区の事業である「おたがいさまネットワーク」による見守り体制の連携強化を図る。  |
| 荒川  | 高齢者見守りネットワーク                  | 75歳以上                                   | 区と地域と高齢者みまもりステーションが、届出された高齢者の情報をまとめた名簿を活用して、日ごろの声かけ、見守りや個別支援、緊急時又は災害時における安否確認、支援活動を行う。高齢者みまもりステーションを地域の見守り拠点と位置づけて、地域のみまもりネットワークの構築・強化を推進する。  |
| 板橋  | ひとりぐらし高齢者見守りネットワーク            | 70歳以上<br>※ひとり暮らしの方                      | ①民生委員が対象者の自宅を訪問し、見守りネットワーク事業に参加する意思のある高齢者に対して登録同意書を記入してもらう。<br>②区が民生委員から同意書を回収し、名簿を作成する。その名簿を民生委員、地域包括支援センター、警察、消防等に配布し、高齢者の見守り活動に活用する。   |
| 練馬  | 見守りネットワーク事業                   | —                                       | 在宅介護支援センターに、地域の高齢者の支援に係る見守り体制についての関係機関等との連携体制の構築を委託。  |
|     | 高齢者見守り訪問                      | 65歳以上<br>※ひとり暮らしの方で他の福祉サービスで安否の確認ができない方 | 週1回程度一人暮らしの高齢者を見守り訪問員（ボランティア）が訪問し、声かけ等を行う。  |
| 足立  | 足立あんしんネットワーク                  | —                                       | 一人暮らしの高齢者を見守り訪問員（ボランティア）が訪問し、声かけ等を行う。一人暮らしの高齢者や高齢者世帯、高齢者の介護にかかわる家族が抱える問題を早期に発見し、適切な対応をすることで、高齢者が安心して暮らせるまちづくりを目指す。平成15年10月から「語りいパートナーの派遣事業」を開始し、傾聴ボランティアを派遣することにより、一人暮らし等高齢者の孤独感を軽減し、あんしんネットワークの更なる発展を図る。 |
|     | 孤立ゼロプロジェクト                    | 70歳以上<br>※単身世帯、75歳以上の方のみで構成されている世帯の方    | 孤立に関する実態調査（町会実施）の結果、孤立状態にあると疑われる人への地域における日常的寄り添い活動を行う。  |
| 葛飾  | ひとりぐらし高齢者毎日訪問事業               | 65歳以上<br>※ひとりぐらしの高齢者で、安否確認が必要な方         | 乳酸菌飲料を毎日（土、日、祝日、年末年始を除く。）配布し、手渡しすることにより安否の確認。孤独感の解消を図る。   |
|     | かつしかあんしんネットワーク事業              | 65歳以上<br>※新たに対象となった方と区内への転入者に意向調査を実施    | 一人暮らしの高齢者が、長年生活してきた地域で安心して暮らし続けられるように、地域全体で見守り、支援するネットワークを構築する。   |
| 江戸川 | ふれあい訪問員                       | ※60歳以上<br>ひとり暮らしや熟年者のみの世帯の方             | 訪問員が定期的に訪問、安否確認・孤独感の解消を図る。  |
|     | 安心生活応援ネットワーク                  | —                                       | 一人暮らしや熟年者世帯など、熟年者が住み慣れた地域で、安全安心に生活できるよう、民生委員・地域包括支援センター・区の三者を中核として構築するネットワーク。様々な団体・事業者の協力を得て通報者に迅速に対応する。  |
|     | 年賀状の送付                        | ※ホーム入所者の方                               | 年賀状を送付する。   |

東京都福祉保健局「区市町村における高齢者福祉施策一覧（平成24年度）」より

### 3 地域見守り体制の課題

#### 3-1 行政の抱える課題

##### (1) システムやネットワークの曖昧さ

高齢者の見守りについては、さまざまな主体が関わるのが想定されるため、見守りの“システム化”“ネットワーク化”が求められている。

現状において、高齢者の見守り活動を行う際は、地域住民、民間事業者、専門機関など、地域のさまざまな主体が関わることになるが、見守りの制度自体が十分に認知されていなかったり、異常を発見した場合の窓口や通報先がどこか、また、どの機関が中心となって見守りが必要な人をフォローするのか、といったことが不明確であるとの指摘がある。確かに、高齢者見守りのネットワークがしっかりと張り巡らされている自治体もある一方で、自治会や社会福祉協議会、NPO法人等が個々に活動していて、その主体間の連携や情報共有はとっていない、という自治体もまだまだ多いのではないだろうか。

児童虐待の窓口として児童相談所が広く一般に認識されたように、高齢者の見守りについても、異常を発見したときの窓口はどこで、どの機関が中心となってフォローするのか、より明確に位置付ける必要性が高まっている。

##### (2) “見守る人”と“見守りが必要な人”とのマッチング

高齢者の見守りは新たな行政需要であるが、需要量を測りづらい面がある。事業を開始したものの、“見守られたい”という人が少なく、見守りのボランティアにやってもらえなかったという事例もある。さらに前述したとおり、多様な主体がそれぞれ有する独自の情報をもとに見守りが行われることや、地域によっては対象者自体が少ないなどの地域性もあり、複数の団体から見守られる高齢者がいる一方、誰からも見守られていない高齢者が発生してしまっている状態があるのではないかと考えられる。これは“見守る人”と“見守りが必要な人”との間に mismatch が発生している状態である。

単身高齢者のみの世帯や高齢者のみの世帯は今後も着実に増加し、孤立する高齢者も相当数発生することが見込まれることから、自治体は需給バランスを見極めた制度設計を行うとともに、対象となりうる方への意識啓発やPRなどもあわせて行う必要がある。

#### 3-2 住民自治の課題

##### (1) 既存の担い手の限界

各区の事例を見ると、民生委員や地域包括支援センターなどの行政職員、ボランティアや町会・自治会などの地域住民、新聞配達や乳酸菌飲料販売などの民間事業者等、地域における見守りの担い手は多様であり、明確に定義として画一化されたものはないと言える。むしろ、ネットワーク化された複数の担い

手による、相互補完的な見守りが多く見られるところである。仮に、区が主体となり職員によって区内全高齢者を見守ることとした場合、相当量のマンパワーや人件費を要するため現実的ではなく、上述した地域資源の有効活用は必要不可欠である。

そこで、民生委員法第14条第1項に「住民の生活状態を必要に応じて適切に把握しておくこと。」と職務が規定されている民生委員は、職務の性質上、見守りの担い手として最もふさわしい存在と考える。しかし、前述したとおり、昨今は業務の多忙さ等からなり手が少なく、各区において欠員が発生している状態となっている。厚生労働省『社会福祉業務報告』（2011年度）のデータをもとに試算したところ、平成22（2010）年度現在、東京においては人口10万人当たりの民生委員数が全国ワースト2位の75.1人である。今後は、民生委員の業務負担を軽減するため、町会・自治会や民間事業者など複数の担い手のサポートや連携が求められる。

また、行政にとって地域活動における長年のパートナーである町会・自治会についても、近年のコミュニティ意識の希薄化等に起因する町会加入率の低下や役員の高齢化といった課題を抱えている。近年は、再開発等による大型マンションが増加しており、例えば中央区では8割を超える世帯が集合住宅に居住し、臨海部などでは1棟1,000戸を超えるような大規模な集合住宅も建設されるようになってきている。最近のマンションは、オートロックなどによるセキュリティや、プライバシー保護を売りにしているものも多く、そこが障壁となり、町会・自治会による生活実態の把握が困難となっている側面もある。隣の住民の顔すら知らない住民が多いという実態もあり、このような居住形態の変化もコミュニティ希薄化の要因の一つとも考えられる。

このように、これまで地域活動の担い手であった各主体が弱体化しつつある現状を補完する目的で、民間事業者が提供する配食サービスなどの有料サービス、ライフライン事業者による定期的な検針訪問、緊急通報システムなど電子機器による安否確認が多くので採用されている。

“地域の高齢者を見守る”という新たな行政需要に対して、誰がどのように担っていくか、各区が地域事情を鑑みつつ試行錯誤して取り組んでいる状態である。

## （2）新たな担い手の育成

見守りの制度化を進めるうえで、今後予想される対象者数の増加を見据えた持続的な事業運営を行うには、担い手の育成も喫緊の課題である。現状は、見守りの担い手自体が高齢者であることも多い。しかし、地域には、団塊の世代を始め、子育てが一段落した主婦の方などさまざまな人材が存在する。

団塊の世代を例にみると、東京都が平成25（2013）年3月に策定した『高齢者等の見守りガイドブック』によると、平成27（2015）年度には団塊の世代が全て65歳以上の高齢者となるが、平成24（2012）年1月時点の数は約53万人

となり、都の総人口の 4.2%を占めている。団塊の世代は、高度経済成長期を牽引するなど日本をリードしてきた世代であり、豊富な知識や経験・技術を生かし、これからは地域の担い手としての活躍が期待される。<sup>21</sup>

その他、最近では、団地内の空室を安価で貸し出す代わりに団地内高齢者の見守りを行ってもらふ事例や、一人暮らしの高齢者宅に学生が下宿し見守りをするような事例も見られており、若い世代による見守り事業についても今後、推進していく必要がある。

若い世代や団塊の世代等、将来の担い手になりうる住民を、今のうちからどのように育成していくか、少子高齢化が急速に進んでいく今、早急に取り組まねばならない。

### 3-3 個人情報提供・活用

#### (1) 個人情報提供の必要性

見守りを行うためには、高齢者の所在、さらには見守りを必要とする高齢者がどこに住んでいるか等、その状態を把握する必要がある。かつての地域コミュニティは住民同士のつながりが強く、地域に住む人たちの情報は自然と得られていた。しかし、地域コミュニティの希薄化が進んだ昨今では、隣人がどのような人かさえないということも少なくない。

地域に住む人たちの情報が集まりづらい環境下において、町会・自治会が地域コミュニティの核として有効かつ漏れなく見守り活動をするためには、地域住民の情報を得られる仕組みが必要である。

自治体には区民の情報が集積されている。町会・自治会が地域住民の情報を得るための手段の一つとして、自治体の保有する区民情報を必要に応じて見守り主体に提供できるような仕組みづくりが検討されるべきである。この点ではすでに高齢者名簿を作成して、見守りの担い手に提供している区も見受けられる。

#### (2) 過度な“個人情報保護”からの脱却

自治体が管理する住民基本台帳システムを活用して、年齢や世帯状況等から見守りの対象となる住民を抽出し、名簿を作成することは比較的容易であるものの、その名簿（個人情報）をどのように活用するかについては、個人情報保護法や各自治体の個人情報保護条例の規程等を勘案しながら慎重に行う必要がある。個人情報問題は、民生委員が活動する上においても障害となりつつあるように、個人情報保護法の趣旨の誤解や、プライバシー意識の高まりなどから、“個人情報を保護する”という側面ばかりが強調されて有効な活用ができず、個人情報保護に関するいわゆる“過剰反応”と言われる現象が起きている。自治体内部においても個人情報の取り扱いに慎重な意識が見受けられている。

<sup>21</sup> 東京都福祉保健局『高齢者等の見守りガイドブック』2013. 3, p. 103

しかし、町会・自治会による高齢者見守りを充実させる一方策として、自治体が保有する個人情報の提供は有益であると考えます。取り扱いに関する取り決めや、住民への丁寧な説明を十分に行うなど適切な対策を講じながら、個人情報を保護するだけでなく、積極的に活用できる社会の構築を目指すことが大切である。

## 4 特別区の先進的な見守り事例について

本章では、特別区において効果的な見守り活動を行うため、町会・自治会が地域において主体的に活動するための後押しとなる条例の制定や、孤立死防止の強化を目的とした関係団体との連携協定の締結を、地域の自治力向上が期待できる事例として紹介する。

### 4-1 住民自治の拡充が期待される条例の制定

前章で挙げた課題の中で、特に個人情報の提供・活用に関しては、住民情報を把握する基礎自治体が、積極的な行動に踏み出せていない状況にあった。これは、世間の過剰反応に対応して、情報流出の事故防止を強く意識しすぎたためである。

そのような状況の中、特別区において中野区や足立区では、地域での支えあいや社会的孤立の防止を目的とし、ひいては孤立死を防ぐことにつなげるため、町会・自治会に対して見守りが必要な住民の情報を、平時から提供可能とする条例を制定したところである。

本分科会では、今日でも地域の核の一つと位置付けられる町会・自治会による、見守り活動を契機とした地域の課題を解決するための取り組みや、その取り組みを推進するための環境整備を自治体が行うことが、住民自治の拡充につながると考え、両区の条例制定の背景や取り組みの経過等について、ヒアリング調査を実施した。

#### (1) 中野区・足立区の年齢別人口構成と孤立死の状況

【表4】特別区における年齢3区分別の人口を見ると、平成25(2013)年1月の中野区の人口は311,256人(前年比12,476人増)、世帯数は185,843世帯(前年比8,757世帯増)であり、1世帯当たりの人員は1.67人(前年比0.02人減)である。

人口構成の年齢3区分別割合を見ると、年少人口が全体の8.5%、生産年齢人口が71.2%、老年人口が20.3%となっている。年少人口の割合は、特別区において新宿区と並んで最も低いが、生産年齢人口の割合は特別区内では5番目に高く、高齢者の割合よりも若者の割合が高い自治体のひとつであると言える。

一方、足立区の人口は669,143人(前年比23,472人増)、世帯数は317,001世帯(10,634世帯増)、1世帯当たりの人員は2.11人(前年比同)であり、人口構成の年齢3区分別割合は、年少人口が全体の12.4%、生産年齢人口が64.7%、老年人口が22.9%である。

生産年齢人口の割合は、特別区の中では最も低く、老年人口の割合は北区、台東区に次いで3番目に高い(老年人口では世田谷区に次いで2番目に多い)ことから、特別区の中でも高齢化が進んだ自治体のひとつと言える。

【表4】 特別区における年齢3区分別人口割合

| 区分<br>区名   | 世帯数<br>(人)     | 1世帯<br>当たり<br>人員<br>(人) | 人 口            |            |                    |             |                         |             |                    |             | 面積<br>(km <sup>2</sup> ) | 人口密<br>度1km <sup>2</sup> に<br>つき<br>(人) |
|------------|----------------|-------------------------|----------------|------------|--------------------|-------------|-------------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------------|---|
|            |                |                         | 総数             | 構成比<br>(%) | 年 少 人 口<br>(0～14歳) |             | 生 産 年 齢 人 口<br>(14～64歳) |             | 老 年 人 口<br>(65歳以上) |             |                          |   |
|            |                |                         |                |            |                    | 構成比<br>(%)  |                         | 構成比<br>(%)  |                    | 構成比<br>(%)  |                          |   |
| 特 別 区      | 4,710,069      | 1.90                    | 8,951,575      | 100        | 1,003,554          | 11.2        | 6,109,484               | 68.3        | 1,838,537          | 20.5        | 622.99                   | 14,369                                  |
| 千代田区       | 29,393         | 1.78                    | 52,284         | 100        | 6,045              | 11.6        | 36,349                  | 69.5        | 9,890              | 18.9        | 11.64                    | 4,492                                   |
| 中央区        | 74,293         | 1.73                    | 128,628        | 100        | 14,586             | 11.3        | 93,329                  | 72.6        | 20,713             | 16.1        | 10.18                    | 12,635                                  |
| 港区         | 132,474        | 1.75                    | 231,538        | 100        | 27,271             | 11.8        | 165,185                 | 71.3        | 39,082             | 16.9        | 20.34                    | 11,383                                  |
| 新宿区        | 198,189        | 1.62                    | 321,172        | 100        | 27,458             | 8.5         | 231,522                 | 72.1        | 62,192             | 19.4        | 18.23                    | 17,618                                  |
| 文京区        | 109,314        | 1.84                    | 201,257        | 100        | 22,181             | 11.0        | 139,668                 | 69.4        | 39,408             | 19.6        | 11.31                    | 17,795                                  |
| 台東区        | 105,877        | 1.75                    | 185,368        | 100        | 17,088             | 9.2         | 125,528                 | 67.7        | 42,752             | 23.1        | 10.08                    | 18,390                                  |
| 墨田区        | 133,607        | 1.89                    | 252,018        | 100        | 26,767             | 10.6        | 169,998                 | 67.5        | 55,253             | 21.9        | 13.75                    | 18,329                                  |
| 江東区        | 241,052        | 1.99                    | 480,271        | 100        | 59,454             | 12.4        | 324,762                 | 67.6        | 96,055             | 20.0        | 39.99                    | 12,010                                  |
| 品川区        | 200,786        | 1.83                    | 366,584        | 100        | 39,207             | 10.7        | 253,356                 | 69.1        | 74,021             | 20.2        | 22.72                    | 16,135                                  |
| 目黒区        | 147,198        | 1.80                    | 264,811        | 100        | 27,096             | 10.2        | 186,713                 | 70.5        | 51,002             | 19.3        | 14.70                    | 18,014                                  |
| 大田区        | 359,776        | 1.94                    | 696,734        | 100        | 78,258             | 11.2        | 469,938                 | 67.4        | 148,538            | 21.3        | 60.42                    | 11,532                                  |
| 世田谷区       | 448,179        | 1.92                    | 860,749        | 100        | 98,552             | 11.4        | 598,055                 | 69.5        | 164,142            | 19.1        | 58.08                    | 14,820                                  |
| 渋谷区        | 127,587        | 1.66                    | 212,061        | 100        | 19,582             | 9.2         | 152,953                 | 72.1        | 39,526             | 18.6        | 15.11                    | 14,034                                  |
| <b>中野区</b> | <b>185,843</b> | <b>1.67</b>             | <b>311,256</b> | <b>100</b> | <b>26,436</b>      | <b>8.5</b>  | <b>221,759</b>          | <b>71.2</b> | <b>63,061</b>      | <b>20.3</b> | <b>15.59</b>             | <b>19,965</b>                           |
| 杉並区        | 299,714        | 1.80                    | 540,021        | 100        | 53,168             | 9.8         | 377,782                 | 70.0        | 109,071            | 20.2        | 34.02                    | 15,874                                  |
| 豊島区        | 161,197        | 1.67                    | 268,959        | 100        | 22,900             | 8.5         | 192,624                 | 71.6        | 53,435             | 19.9        | 13.01                    | 20,673                                  |
| 北区         | 178,589        | 1.87                    | 333,132        | 100        | 32,679             | 9.8         | 218,635                 | 65.6        | 81,818             | 24.6        | 20.59                    | 16,179                                  |
| 荒川区        | 105,760        | 1.95                    | 206,457        | 100        | 23,488             | 11.4        | 137,239                 | 66.5        | 45,730             | 22.1        | 10.20                    | 20,241                                  |
| 板橋区        | 279,772        | 1.92                    | 537,375        | 100        | 59,902             | 11.1        | 362,787                 | 67.5        | 114,686            | 21.3        | 32.17                    | 16,704                                  |
| 練馬区        | 344,228        | 2.06                    | 709,262        | 100        | 88,930             | 12.5        | 476,513                 | 67.2        | 143,819            | 20.3        | 48.16                    | 14,727                                  |
| <b>足立区</b> | <b>317,001</b> | <b>2.11</b>             | <b>669,143</b> | <b>100</b> | <b>83,285</b>      | <b>12.4</b> | <b>432,626</b>          | <b>64.7</b> | <b>153,232</b>     | <b>22.9</b> | <b>53.20</b>             | <b>12,578</b>                           |
| 葛飾区        | 213,634        | 2.09                    | 447,170        | 100        | 53,973             | 12.1        | 291,109                 | 65.1        | 102,088            | 22.8        | 34.84                    | 12,835                                  |
| 江戸川区       | 316,606        | 2.13                    | 675,325        | 100        | 95,248             | 14.1        | 451,054                 | 66.8        | 129,023            | 19.1        | 49.86                    | 13,544                                  |

資料：東京都「住民基本台帳による東京都の世帯と人口（区市町村、年齢3区分別人口）平成25年1月」

注）本票には年齢不詳者を含まない

注）面積は、国土地理院『平成24年全国都道府県市区町村別面積調』を参照

次頁の【表5】は、平成24（2012）年度における孤立死の状況である。両区ともに60歳以上の割合が高く、孤立死が、高齢者の単身世帯で多く発生していることがわかる。しかし、その一方で、老老介護等が社会問題となっているように、複数世帯であっても孤立死は発生していることがわかる。

【表 5】 中野区の孤立死の状況 <sup>22</sup>

(単位：人)

| 年 齢         | 総 数 | 男 性  |      |     | 女 性  |      |     |
|-------------|-----|------|------|-----|------|------|-----|
|             |     | 単身世帯 | 複数世帯 | 小 計 | 単身世帯 | 複数世帯 | 小 計 |
| 総 数         | 300 | 124  | 61   | 185 | 73   | 42   | 115 |
| 50 歳代<br>以下 | 73  | 39   | 14   | 53  | 13   | 7    | 20  |
| 60 歳代<br>以下 | 62  | 37   | 12   | 49  | 7    | 6    | 13  |
| 70～74 歳     | 32  | 18   | 6    | 24  | 7    | 1    | 8   |
| 75～79 歳     | 33  | 10   | 7    | 17  | 11   | 5    | 16  |
| 80～84 歳     | 51  | 16   | 9    | 25  | 18   | 8    | 26  |
| 85 歳以上      | 49  | 4    | 13   | 17  | 17   | 15   | 32  |

【表 6】 足立区の孤立死の状況

| 年 齢         | 総 数 | 男 性  |      |     | 女 性  |      |     |
|-------------|-----|------|------|-----|------|------|-----|
|             |     | 単身世帯 | 複数世帯 | 小 計 | 単身世帯 | 複数世帯 | 小 計 |
| 総 数         | 678 | 298  | 158  | 456 | 99   | 123  | 222 |
| 50 歳代<br>以下 | 172 | 93   | 40   | 133 | 12   | 27   | 39  |
| 60 歳代<br>以下 | 158 | 98   | 32   | 130 | 10   | 18   | 28  |
| 70～74 歳     | 76  | 39   | 18   | 57  | 12   | 7    | 19  |
| 75～79 歳     | 90  | 32   | 24   | 56  | 18   | 16   | 34  |
| 80～84 歳     | 91  | 17   | 22   | 39  | 27   | 25   | 52  |
| 85 歳以上      | 91  | 19   | 22   | 41  | 20   | 30   | 50  |

<sup>22</sup> 東京都監察医務院『平成 24 年度版統計表』より作成

## (2) ヒアリング調査①【地域支えあい活動の推進に関する条例—中野区】

### ① 条例制定の経緯

中野区における見守りの始まりは、平成 16 (2004) 年 7 月に開始した“高齢者見守り支援ネットワーク (元気でねっと)”である。

この取り組みは、介護保険制度 (サービス) の対象から外れる、あるいは同制度の内容では支援が不足と感ずることから、見守りを希望する 65 歳以上の区民を対象に、区内のボランティアによる 1 対 1 の定期訪問と、民間事業者による異変発見・通報協力の 2 つを柱とした見守り事業であった。

しかし、実際には見守る側よりも見守られたい側の人数が多い状況が続いたことや、民生委員の活動や町会・自治会が行う見守り活動とは別事業であることから、認知は深まらず、全体的な効果が浸透しなかったため、別の新たな見守りの仕組みが必要とされるようになった。

同区は、平成 20 (2008) 年 8 月、中野区保健福祉審議会地域支えあい部会より「区の保有する要支援者の個人情報、地域の活動主体と共有するルールづくりを早急に進め、地域の活動主体が活動しやすくなるような環境整備」および「新たな条例の制定を含めた新たなルールづくりを提言する」旨の答申を受けた。

しかしながら、個人情報の活用に対する世間のアレルギーは強く、外部への名簿提供について否定的な意見もあったが、議会を通じて本人同意の手続き等を整え、条例制定に向けた取り組みを本格化させた。

以降、同区地区町会連合会、地区民生・児童委員協議会、他関係団体との意見交換やパブリックコメントを経て、具体的な名簿の提供先など地域の支えあいに関する区全体の検討を深めた結果、平成 23 (2011) 年 3 月、見守り支援を必要とする人の個人情報を第三者に提供する内容を含む条例を、全国的に先駆けて制定した。

### ② 地域支えあい活動の定義と名簿登載方法

地域支えあい活動は、単身高齢者や高齢者のみで構成される世帯が増加する中で、誰もが安心して暮らし続けることができる地域社会を作るため、行政、町会・自治会の地域団体や民生・児童委員、関係事業者らが協力して、少しの気遣いから、見守り、軽度の手伝いといった、いわゆる“スマートなおせっかい”を全ての地域住民が行う取り組みである。

【表 7】 地域支えあい活動の定義<sup>23</sup>

|   | 支えあい活動  | 活動者  | 摘要               |
|---|---|--|------------------|
| ① | 地域において日常的に生活の状況を見守る活動                           | ○ 町会・自治会<br>○ 事業者<br>○ 地域団体<br>○ 一般区民                                    | ○ 外部からの異変発見・通報活動 |
| ② | 日常生活における要支援者の異変等を区に通報する活動                       | ○ 町会・自治会<br>○ 老人クラブ等<br>○ 民生・児童委員<br>○ 個人のボランティア                         | ○ 訪問を伴う安否確認活動    |
| ③ | 日常生活を支援するための活動                                  | ○ 町会・自治会<br>○ 一般区民<br>○ 地域ボランティア団体                                       |                  |
| ④ | 災害時等に要支援者の生命、身体又は財産を円滑かつ迅速に保護することができるようにするための活動 | ○ 防災・都市安全担当と地域防災計画の改正に係る要援護者支援体制の見直しの中で、災害時救援希望登録者制度と見守り対象者名簿の統合を協議中である。 |                  |

本事業の推進を図るために制定された条例により、見守り支援が必要な方<sup>24</sup>の個人情報、当該地域における見守りの実施主体である町会・自治会へ提供することを可能にした。名簿を提供された町会・自治会が異変を発見した場合は、同区すこやか福祉センター（区内4か所）が総合窓口となり、24時間体制で通報に対応している。

同区の活動は、区、住民、事業者や警察・消防等の関係機関が相互に連携協力し合う、名簿提供を見守り活動促進の一手段とした新たな取り組みと言える。

<sup>23</sup> 中野区地域支えあい推進室 『地域支えあいネットワーク概要資料(H25.4月版)』 p.3

<sup>24</sup> 高齢者、障害者、児童その他の日常生活において地域における支援を必要とすると区長が認める者（同条例第2条第2項）

【表 8】 名簿登載の対象者および名簿登載方法

| 区分   | 事前通知 | 登載方法  |
|--|------|---|
| ○ 70 歳以上の単身者<br>○ 75 歳以上のみの世帯に属する者               | あり   | ◆ 不同意者⇒名簿登載をしない<br>○ 民生・児童委員、警察・消防署は、対象者分の情報を提供する。                                  |
| 次の手帳の所持者<br>○ 身体障害者手帳<br>○ 精神障害者保健福祉手帳<br>○ 愛の手帳 | あり   | ◆ 同意者⇒名簿を登載する。<br>○ 民生・児童委員、警察・消防署も取り扱いは同様となる。<br>○ 高齢者要件に該当する障害者手帳所持者は、“高齢者”として扱う。 |
| ○ 児童その他準ずる者、本人が名簿登載を申出、区長が認めた者                   | なし   | ◆ 本人からの申出内容を区が認定し、名簿登載する（子どもも可とする）。   |

名簿に登載する際の意向確認の方法は、高齢者と障害者とは異なっている。高齢者の場合では、“同意する場合はその旨の意思表示をしてください”という形での同意の取り方では、判断力の低下した高齢者が見守り体制から漏れる可能性がある。その一方、趣旨を理解でき自分で判断できる高齢者については名簿登載の心配が低いと判断できることから、送った住民のうち“名簿に乗せて欲しくない”という方だけに意思表示としての通知を送付してもらう“不同意方式”としている。

また、障害者には障害の種類を含め、自らの障害を他人に知られたくない方がいることや、既に社会とのつながりを構築している可能性が高いことから、名簿に載せて欲しいという人に手挙げをってもらう“同意方式”で、意向確認を行っている。

また、名簿提供を希望していない町会・自治会区域に住む方で、見守りを希望する方に対しては、町会・自治会の当事業への参加の有無によってネットワークから漏れることのないよう、区が該当地域に依頼することが出来る仕組みが条例第 14 条<sup>25</sup>に規定されている。

### ③ 運用状況

同区が条例を制定した後、これまで名簿を提供してきた町会・自治会の数は、ヒアリングを行った平成 25（2013）年 6 月現在で 49 町会であり、通知対象者の約 55%が名簿登載を希望している。なお、高齢であり、かつ障害を持つ区民は、条例上“高齢者”として扱っている。

<sup>25</sup> 第 14 条 緊急時における協力の依頼等

【表 9】 名簿提供状況と提供町会・自治会数の推移<sup>26</sup>

| 時点        | 町会数             | 通知対象者数   | 名簿登載者数   |
|-----------|-----------------|----------|--|
| 平成 24 年度末 | 49/110<br>(45%) | 12,625 人 | 6,960 人(55%)<br>内訳：高齢者 6,477 人(93%)<br>障害者 483 人(7%) |

| 年度            | 平成 23 年度 |     | 平成 24 年度 |     | 平成 25 年度 | 計  |
|---------------|----------|-----|----------|-----|----------|----|
|               | 11 月     | 2 月 | 8 月      | 2 月 | 8 月      |    |
| 提供町会<br>・自治会数 | 8        | 13  | 13       | 15  | 16       | 65 |

見守り対象者名簿の町会・自治会への提供は、自発的な意向を募るいわゆる“手挙げ方式”で行っており、名簿使用に関する計画書の提出や、1年毎の報告書の提出を義務付けている。

【表 10】 名簿提供希望町会・自治会の支えあい活動報告

【表 10】は、町会・自治会が行う支えあい活動報告の内容である。外部からの異変を発見する活動で最も多かったのは「防犯パトロールに伴う外部からの異変確認」であった。

また、町会・自治会によっては、名簿を活用した声掛けをきっかけに、安否確認や声掛け以外の話も広がり、地域に居住する人を知る効果にもつながるなど、地域の施設でお茶飲みサロンが実施された事例も見られたとのことであった。

| 活動内容（平成 23 年度） | 活動数 |
|----------------|-----|
| ① 外部からの異変発見活動  | 23  |
| ② 安否確認・声掛け     | 35  |
| ③ イベントの実施      | 9   |
| ④ 町会活動を利用した活動  | 7   |
| ⑤ 地域情報の把握・共有   | 4   |
| ⑥ 困りごと相談・その他   | 5   |
| 計              | 162 |

#### ④ 調査結果の考察

中野区は、基礎的自治体が条例を制定することによって、平時においても、個人情報外部提供を可能とした点で先駆的である。既存の個人情報保護条例だけでは、平時からの情報提供は難しいという現場の課題に応えるものといえる。

同区の見守りは、何らかの問題発生を契機に対策を講じるのではなく、ネットワークから漏れることのないよう既存の取り組みを常に見直しながら孤立を予防する事に特長がある。

<sup>26</sup> 中野区地域支えあい推進室 『地域支えあいネットワーク概要資料(H25. 4月版)』 p. 4

したがって、問題の発生以前に仕組みとしての制度を設計しているため、区と地域の関係は、地域が困っているから手を挙げるのではなく、区の考えに地域は協力する姿勢があるとのことである。

また、名簿を使った活動のみでは孤立死を無くすことはできないとの考えから、名簿提供町会・自治会を100%にすることを最終目標とするのではなく、多様な見守りの仕組みを重層的に機能させることで、中野区の実状に最も適した見守りの体制づくりが目指している。

一方で、ヒアリングによると、今後の課題には以下の2つがあるとのことであった。

【表11】 地域支え合い体制構築に向けた今後の課題

|  |
|--|
| <p><b>課題① 重層的な見守り活動の展開</b></p> <p>区は、個人情報第三者に提供する見守り活動は一つのスキームに過ぎず、孤立死を十分に防げるものではないと捉えていることから、個人情報の提供のみに頼らない見守りの仕組みづくりが求められる。</p>          |
| <p><b>課題② 担い手の負担の軽減</b></p> <p>見守りに手を挙げた団体への負担が大きければ、事業への参加が促進されない可能性がある。少ない負担で協力できる事をより広げていくことで、多くの協力者を確保でき、支援の網の目がより細くなることを目指す必要がある。</p> |

### (3) ヒアリング調査②【孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例—足立区】

#### ① 条例制定の経緯

足立区は、自殺や犯罪、孤立死、若年層の引きこもりやごみ屋敷等の地域課題について、個別の条例の制定や事業の推進により解決を図ってきたが、それら地域課題の根底には、“社会的孤立”が共通の問題として存在しているという結論に至った。

このことから、地域の絆を再構築することで、社会的孤立を地域からなくし、区民が安心して暮らすことのできる社会の実現を目指す、「孤立ゼロプロジェクト」を平成25(2013)年から開始した。

なお、足立区には、従来から「あんしんネットワーク事業」という見守り事業が存在していたが、「孤立ゼロプロジェクト」は、見守り事業からさらに一歩踏み込み、孤立者に寄り添った居場所づくりや社会参加を促す等、地域の力を生かし、従来以上に積極的な働きかけを行うものとなっている。

また、同プロジェクトは、町会・自治会の地域住民が主体的な活動を担うことから、足立区においても、個人情報保護の障壁のため、区の情報共有や地域での広範な活動が制限されていた町会・自治会の活動の根拠となる条例を制定することが必須であると考え、中野区の事例と同様に、パブリックコメント等により広く住民等の声を集め、また、弁護士や東京地検

等と協議を進めながら「孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例」を平成24（2012）年12月に制定した。

## ② 孤立ゼロプロジェクトの内容と名簿登載方法

孤立ゼロプロジェクトは、前述した中野区の事例と同様に、区が主体的な推進を図りながら町会・自治会が連携し、足立区が独自に定義する「孤立状態」<sup>27</sup>にある住民へ、寄り添い活動を行っていくものである。

具体的な取り組みとしては、【表12】のとおりであり、対象者の状態を実地調査し、孤立状態にある区民に寄り添い支援を行う。

【表12】 孤立ゼロプロジェクトの内容

| No | 内 容  |
|----|--|
| 1  | 孤立に関する実態調査                                   |
| 2  | 孤立が疑われる方を発見した場合の区や関係機関への連絡活動および確認調査活動        |
| 3  | 地域における日常的な寄り添い支援活動                           |
| 4  | 支援を必要とする方に対する地域活動等の紹介や社会参加を促すための情報提供         |
| 5  | 支援を必要とする方が保健医療サービス等を円滑かつ適切に利用できるようにするための支援活動 |
| 6  | 支援を必要とする方の生命、身体又は財産を円滑かつ迅速に保護する活動            |

名簿登載の対象者は、【表13】のとおりである。介護保険サービスの利用がない高齢者を対象としているのは、病院等を含め、他者との接点特に希薄となっている可能性があるためである。

町会・自治会への個人情報提供は、「実態調査」段階と、実態調査の結果に基づき開始される「寄り添い支援活動」段階の2回行われる。

同プロジェクトの特徴は、実態調査で対象となる高齢者世帯について、区で調製した対象者名簿を本人等の同意を得ずに町会・自治会に情報の提供をしていることである（寄り添い支援活動にかかる個人情報は本人の不同意がなかった場合、また、障害者の個人情報は本人等の同意があった場合に町会・自治会への提供をしており、これらの取り扱いは概ね中野区と同様である）。

また、日常的な寄り添い支援活動の担い手は、町会・自治会だけに限らない。町会・自治会の構成員や寄り添い支援活動に意欲がある人材等を、「絆のあんしん協力員」として地域包括支援センターにて登録し、対象者の個人情報を協力員に提供したうえで、活動をお願いしている。

事業開始から間もないということもあり、ヒアリング実施日現在では、絆のあんしん協力員の登録数は一人もいないが、啓発活動や研修を実施するなど、足立区では、町会・自治会だけにとどまらず、寄り添い支援活動ができる人材をより多く確保するための取り組みを展開している。

<sup>27</sup> 足立区は、「日常生活において世帯以外の人と10分程度の会話する頻度が1週間に1回未満、または日常の困りごとの相談相手がいない状態」を孤立状態と定義している。

【表 1 3】 名簿搭載の対象者および名簿搭載方法

| 区 分  | 提供する方法                                   |  | 提供情報   | 提供を受ける団体   |
|--|--|--|--|--|
|  | 実態調査段階                                   | 寄り添い活動段階                                 |  |  |
| 介護保険サービスを使っていない<br>○ 70 歳以上の単身世帯<br>○ 75 歳以上のみで構成される世帯           | 区で調製した対象者名簿を、町会・自治会の団体に提供する。             | 本人から不同意の申出がない場合、団体に情報を提供し、寄り添い支援活動を実施する。 | ○ 氏名<br>○ 住所<br>○ 年齢<br>○ 性別<br>※寄り添い支援活動段階では、実態調査の結果を併せて提供する。 | ○ 町会・自治会<br>○ 民生委員<br>○ 地域包括支援センター※<br>○ 警察署・消防署<br>※地域包括支援センターには、寄り添い支援活動段階において、不同意者の情報も提供する。 |
| ○ 次の手帳の所持者<br>・身体障害者手帳<br>・精神障害者保健福祉手帳<br>・愛の手帳<br>○ その他、区長が認めた人 | あらかじめ本人または保護者等から同意を得たうえで、町会・自治会の団体に提供する。 |  | 援活動段階では、実態調査の結果を併せて提供する。                                       | ※地域包括支援センターには、寄り添い支援活動段階において、不同意者の情報も提供する。   |

### ③ 運用状況

次頁【表 1 4】は、平成 25（2013）年 5 月時点の町会・自治会への名簿提供状況である。

孤立ゼロプロジェクトは、平成 25（2013）年度に開始されたプロジェクトであることから、ヒアリング調査時は地域への浸透を図っている段階であった。

既に参加している 36 町会には、比較的新しい住民が多い地域も、古くからその地域に住む住民が多い地域も混在しており、現在のところ、参加している町会・自治会に地域差は見られない。

より多くの町会・自治会の参加を目指し、啓発活動等を進めているところであるが、町会・自治会によっては、自発的に高齢者の個人情報を集めて活動をしているケースや、見守り活動は行政の仕事であるとする町会・自治会も存在する等、それぞれの地域によって当プロジェクトへの反応は異なっている。

【表 1 4】 名簿提供状況

| 時 点              | 実施町会数            | 対象者数    | 要支援者数                                       |
|------------------|------------------|---------|---|
| 平成 25 年 5 月 20 日 | 36/436<br>(8.3%) | 4,460 人 | 490 人/4,460 人 (11.0%)<br>※17 町会は調査が完了していない。 |

#### ④ 調査結果の考察

足立区は“孤立状態”を定義し、ターゲットを明確化させている点、基本的に対象となる区民の同意を取らない、要支援対象者を出来るだけ広げる積極的な施策である点で、中野区と異なる。

各自治体の制定する個人情報保護条例においては、目的外使用が制限されているが、本条例においては、「区が他の目的で取得した情報を用いることができる」と規定しており、既存の情報を活用した見守りを行うことを可能にした。

一方で、ヒアリングによると、今後の課題には以下の2つがあるとのことであった。

【表15】 孤立ゼロプロジェクト推進に向けた今後の課題

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>課題① 対象者の拡充</b> |  |
|                   | 64歳以下の引きこもり状態にある人や母子家庭等、見守りの必要性が高いと考えられるが対象から外れる層が存在し、見守り対象者の拡充が課題となる。町会・自治会の未加入者はこの事業による見守りを受けられないため、住民に対して、町会・自治会への加入促進を図る必要がある。 |
| <b>課題② 担い手の拡充</b> |  |
|                   | 町会・自治会の組織力が弱い等、担い手不在の地域では、社会的孤立者を十分に見守ることが困難である。このことから、町会・自治会の組織力強化、あるいは商店街組織やNPO等を含め、個人情報の提供先の拡充が課題となる。                           |

#### (4) 調査結果と要点

本分科会が両区を地域見守りにおける先進事例として調査をした目的は、町会・自治会に対して、平時から住民の意思表示なしに個人情報を提供する制度を構築したことによる効果を検証するためである。

##### ① 個人情報の提供に関する条例制定の利点

今回調査した2区は、個人情報の取り扱いにかかる世間の過剰反応に対し、自治体が条例を制定するという手段を用いて、情報の効果的かつ積極的な活用と問題の解決を図った。

また、条例において根拠を示すことは、事業目的の明確化につながり、住民への理解を進めることにもつながる。このほか、従来では個人情報を提供する際には、個人情報保護審議会の審議が必須であったが、本条例の制定を機に、より迅速な判断が可能となったという点も効果の1つである。

##### ② 高齢者見守りを所管する行政組織の改革

近年、障害者福祉の分野を中心に、従来の“施設型”から“在宅型（地域生活）”の生活環境を求める住民が増えているが、基礎的自治体も住民に

最も身近な自治体として、より地域住民の目線で、わかりやすい行政組織の構築に努めていく必要がある。

また、自治体が行う高齢者見守り事業の多くは、福祉部門の組織が担うことが多く、地域住民の視点にも浸透されやすいという印象があるが、今回調査した2区では、“福祉”単体の視点ではなく、“地域と福祉”2つの視点を兼ね備えた組織による運営が行われている。

足立区では、町会・自治会などの地域振興を所管する部が見守り事業を所管することで、福祉目的に限らず多くの地域住民が関わりあうため、住民同士のつながりを深めながら、異変の発見や通報、ケアまで横断的に行うことが可能となっている。

また、中野区では既に全庁的に縦割り行政の弊害をなくす仕組みづくりを図っており、“課”ではなく、“分野”を1つの組織単位にしている。そのうえで、従来の見守り事業のみを所管する組織ではなく、地域に関する福祉全般を所管する組織と位置付けている。

このように、住民の側から見た場合には、福祉や地域振興といった組織の垣根は存在しないことを再認識したうえで行政組織を構築していくことが必要である。

### ③ 2区共通の今後の課題

ヒアリング調査の結果から、2区共通の今後の課題は2点挙げることが出来る。

#### (ア) さらなる見守り協力体制の構築

町会・自治会への加入率や高齢化の問題等も考慮すると、町会・自治会のさらなる組織力強化も重要であるが、協力者に過度な負担がかからないような事業のあり方を考えていく必要がある。したがって、今後は商店街やNPOといった、町会・自治会以外の団体の参画を推進することにより、担い手を増加させるための検討を進めていかなければならない。

一方で、個人情報の提供による見守りのみでは、孤立死を根絶することは難しい。地域における防災活動や、日頃のお茶飲みサロン、サークル活動など、さまざまな活動への参加を通して見守りの効果が同時に得られるよう、区も常に事業を通して意識付けを行い、重層的で自発的な見守り活動により安心して暮らしていけるまちづくりを、住民と共に構築していかなければならない。

#### (イ) 災害時要援護者名簿との一元化

第2章で紹介した災害時要援護者名簿は、2区において「地域の支えあい活動」・「孤立ゼロプロジェクト」により作成される要支援者名簿とは情報の集め方も情報自体も異なり、現在は別個の名簿として扱われている。

しかし、類似した2つの名簿が存在することは、町会・自治会への混乱を招く危険性があるため、将来的に「災害時要援護者名簿」と条例による「要支援者名簿」を一元化していくことに向け、検討を進めていく必要がある。

また、地域見守りの視点から、現段階では両区とも高齢者を対象の中心としているが、災害時には障害者に対する支援も求められることは必須である。

したがって、地域と平時からどのように情報を共有するかが課題となることから、住民に関する情報は一本化し、より効果的な見守りが出来るように取り組んでいく必要がある。

#### 4-2 他団体との連携

孤立死の防止に向けた取り組みを強化するため、民間企業などとの連携・協力体制を強化する動きもある。

平成25(2013)年10月1日現在、東京都住宅供給公社と「安否確認に係る緊急時対応についての連携・協力に関する協定」を締結している都内自治体の状況は以下のとおりであり、特別区では、板橋区と葛飾区の2区となっている。

【表16】 協定書締結済の区市（平成25年10月1日現在：12区市）<sup>28</sup>

|    |      |               |
|----|------|---------------|
| 区部 | 板橋区  | 平成24年10月16日締結 |
|    | 葛飾区  | 平成25年2月12日締結  |
| 市部 | 立川市  | 平成24年7月1日締結   |
|    | 三鷹市  | 平成24年10月18日締結 |
|    | 昭島市  | 平成24年11月19日締結 |
|    | 清瀬市  | 平成24年11月30日締結 |
|    | 東大和市 | 平成24年12月1日締結  |
|    | 多摩市  | 平成25年2月22日締結  |
|    | 町田市  | 平成25年3月1日締結   |
|    | 東村山市 | 平成25年3月11日締結  |
|    | 稲城市  | 平成25年3月26日締結  |
|    | 武蔵野市 | 平成25年4月1日締結   |

<sup>28</sup> 東京都住宅供給公社 HP ニュースリリース「よりの確な安否確認対応へ向けて」  
2013.6.25

板橋区では、平成 24 (2012) 年 10 月 16 日に東京都住宅供給公社と「安否確認に係る緊急時対応についての連携・協力に関する協定」を締結（当時 23 区初）し、公社の管理する住宅に居住する区民の安心・安全な住生活を確保するため、安否確認に係る緊急時対応における相互の連携・協力体制の強化を図っている。



坂本板橋区長（左）と河島理事長（右）<sup>29</sup>

#### <連携・協力事項>

区及び公社は、緊急時対応において必要と認めた場合、次の各号に掲げる事項について連携し、協力する。

- ① 緊急時対応における区又は公社が保有する情報の提供
- ② 区又は公社が居住者に対し緊急時対応を行う場合の相互の連絡
- ③ 相互が保有する居住者の情報に基づく緊急時対応（入室判断を含む。）への助言及び協力
- ④ 必要に応じた居住者又はその関係者への連絡、訪問、現地調査、入室等の際の協力

<sup>29</sup> 板橋区 HP: [http://www.city.itabashi.tokyo.jp/c\\_kurashi/048/048236.html](http://www.city.itabashi.tokyo.jp/c_kurashi/048/048236.html)

## 5 住民による地域見守り体制の構築について

### 5-1 行政の役割

平成24(2012)年4月の改正介護保険法において、地域包括ケアシステムの構築が、国および地方公共団体の責務として規定された。同システムでは、医療、介護、予防、住まいと並んで、“見守り等の生活支援”が高齢者を支える重要な取り組みとして位置づけられていることから、高齢者の見守りは自治体が行きとむべき行政課題として、近年ますますその存在感が大きくなっている。

以下に行政が担うべき役割について述べる。

#### (1) 高齢者見守りネットワークの構築

高齢者見守りネットワークは、区市町村、地域包括支援センター、地域住民等が、それぞれの役割に応じて構築するものであり、相互のネットワークが連携することによって、はじめて有効に機能するものである。

そもそも、高齢者を対象とした見守り活動を行うに当たっては、自治体の側でまず、高齢福祉分野の所管課だけでなく、障害者福祉や生活福祉の分野の部署が連携し、十分な情報共有の上、支援をすることが重要であり、組織横断的な連絡体制を構築し、必要に応じて会議等を実施し、情報を共有する必要性が高い。

#### (2) 地域包括支援センターの活用

区市町村は、見守りネットワークの基盤を広域的に整備し、地域包括支援センター等が機動的かつ効果的に見守り活動を実施できるように支援する必要がある。

その上で、さまざまな主体が異常を発見した場合の窓口や、通報先の一本化が必要であると本分科会では考える。それは、第3章に記載のとおり、異常を発見した場合の窓口や、通報先はどこか、また、どの機関が中心となって見守りが必要な人をフォローするのか、といった課題を解決する最も端的な手段だからである。一本化する場所としては、地域包括支援センターが適切であると考える。

地域包括支援センターを第一義的な窓口とすれば、医療機関との連携、介護サービス事業者との連携も円滑に行うことができる。

高齢者のみを対象とした見守り活動を行う場合であっても、一人の高齢者が高齢福祉分野のサービスのほかに、障害者福祉や生活福祉の分野等のサービスを受けていることもあるため、庁内関連部署が十分に連携し情報共有を行った上で、支援を行っていくことが重要である。

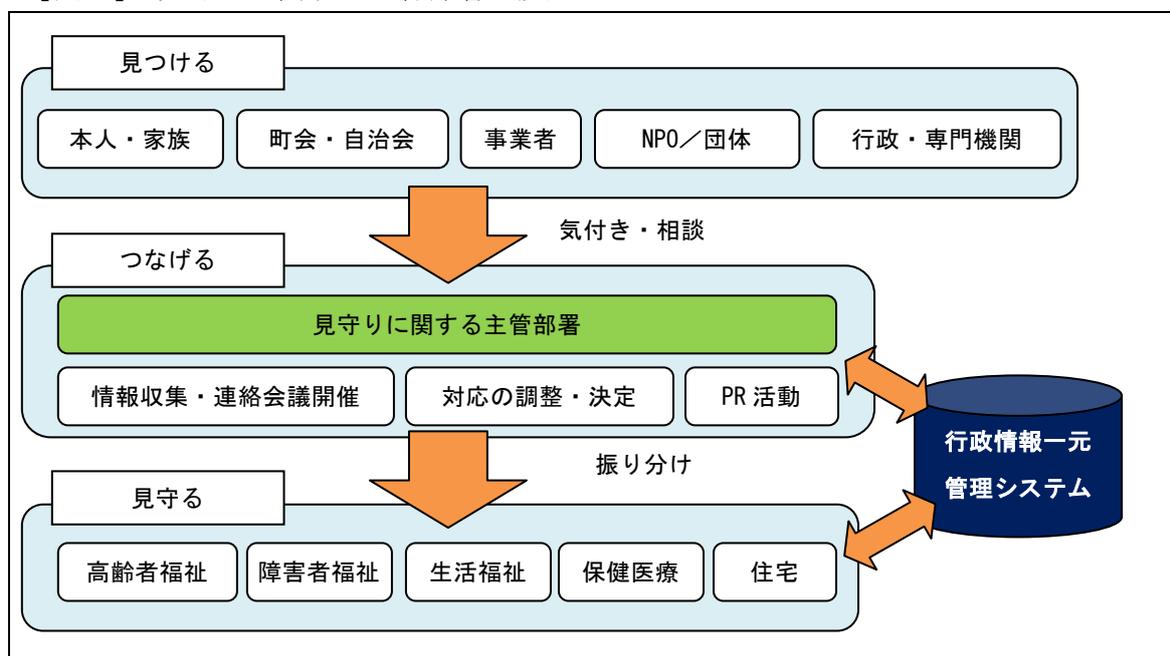
#### (3) 見守りに関する主管部署の設定

東京都が全国の基礎自治体に対して行った高齢者の見守りに関するアンケート

ト調査<sup>30</sup>によると、都内自治体で高齢者見守りに関するネットワークを組織化している割合は79.6%にのぼり、都外の58.3%と比べて進んでいる。一方、障害者福祉、生活保護、環境衛生など他部署との連携はあまり進んでおらず、いずれも1～2割前後となっている。また、高齢者見守りに関する全庁的な連絡組織の設置状況は3割強にとどまっている。

このため、前述のとおり、地域包括支援センターに窓口を一本化することも課題解決の手段であるが、さらにそれを越えて、区市町村は、縦割りによる弊害を廃し、一元的な対応を行うため、庁内に“見守りに関する主管部署”を新たに設定し、以下のような取り組みで、組織横断的な連携体制を構築することも併せて提案する。

【図2】“見守りに関する主管部署”設定のイメージ



① 庁内連携会議の開催

高齢者福祉、障害者福祉、生活福祉、保健医療、子育て、消費生活、住宅等の関係部署が一同に会する組織横断的な会議を定期的で開催し、ネットワークの構築に向けた検討や、各部署が保有する見守り対象者に関する情報を共有する。

② 各種行政情報を一元化したシステムの整備

住民基本台帳の情報や介護保険情報、障害給付受給状況、さらには、地域包括支援センターにおける相談・経過情報等、庁内各部署が保有する情報を一元管理するシステムを構築し、オンライン等により区市町村と地域包括支援センターとで情報共有する。例えば、中野区では、平成25(2013)年1月から「要支援者情報台帳システム」を作成した。要支援者に関する

<sup>30</sup> 東京都福祉保健局『高齢者等の見守りガイドブック』2013. 3, p. 173

区が保有する情報および地域支えあい活動等により収集した情報を一元的に管理することで、行政情報の縦割りを無くし、各所管の情報共有を図っている。

### ③ 相談窓口の一元化

地域住民による異変への気づきが相談窓口へと迅速につながるよう、情報の窓口を一元化する等、相談しやすい体制を確保し、かつ、住民に対して周知しておく。地域住民は、見守りが必要と思われる人を発見しても、年齢、家族構成、障害の有無など状況が複雑であると、どこへ相談したらよいか分かりにくく、「気づき」の情報がそのまま放置されてしまう可能性がある。中野区ではその問題に対応するため、地域からの異変通報等の受付窓口を明確化し、24時間365日体制で受け付けている。

### ④ 意識啓発・PR

単身高齢者世帯や高齢者のみの世帯は今後も着実に増加し、孤立化する高齢者も相当数発生すると見込まれる。自治体は需要を見極めた制度構築を行うとともに、対象となりうる方への意識啓発やPRなどもあわせて行う。

今後のさらなる高齢化社会に備え、地域住民に対して、見守りに関する意識啓発を行い、緩やかな見守りが行われる環境を作るとともに、地域全体で高齢者を見守ることの重要性について普及啓発を進める。

## (4) 状況に応じた2種類の見守り

一言で見守りと言っても、その見守りには2種類の見守りがあると本分科会では考えている。一つは、地域の高齢者の方に対して、なるべく声掛けをしたり、話し相手になる等の、“緩やかでさりげない見守り”と、もう一つは、専門的な相談や自立支援を行い、さまざまな機関へつなぐといった“専門的でシステム化した見守り”である。双方がともに重要であり、この二つの見守りを緊密に結び付けることで、前述の課題を解決することができるのではないかと考える。

住民自治を強化することで、緩やかな見守り体制を構築するとともに、地域包括支援センターや見守りに関する主管部署が中心となり、さまざまな関係機関が協力し、専門的な見守り体制が構築されることとなる。さらにその二つの見守り体制が双方に情報を共有し、対象者によって使い分けることもあれば、双方の見守りを実施するというケースがあっても決して不思議ではなく、ケースによって臨機応変な対応が可能となる。

さらに、支援が必要であるにもかかわらず、その利用を拒否する高齢者も一定数存在すると思われるが、そういった方に対して、どのように支援につなぐかということは、第3章で述べた“見守る人”と“見守られる人”のマッチング、という課題において、非常に重要な観点である。

利用を拒否する理由にも多くの点が考えられる。例えば、精神的要因により支援を拒否している事例の場合においては、医療的なアプローチが必要となってくるため、適切な医療機関につなぐ必要がある。逆に明確な理由がなく、人との関わりを持ちたくない、世話になりたくないという理由で支援が必要であるにもかかわらず利用を拒否している高齢者に対しては、民生委員が継続して声掛けや訪問活動を行い、必要に応じて親族や知人等からの見守りの協力を得ることが考えられる。また、生命、身体又は財産の保護のために必要かつ緊急に支援が必要となった場合には、本人の同意の有無に関わらず、保護に必要な個人情報活用できるスキームについても構築しなければならないのではないだろうか。

## 5-2 住民自治の課題解決

### (1) コミュニティ活性化に向けて

今後は高齢化の進展に伴う社会保障費増や、老朽施設の更新等に係る経費増など、各区ともに年を追って財政のひっ迫が進行する。きめ細やかな見守り事業の要請に対し、マンパワーの限界以外に、財政の面からも見守り活動を行政のみで担うことは困難である。

そのため、各区の事例でも見られるように行政による見守り活動だけではなく、町会・自治会の地域コミュニティや、民間企業、ボランティア等の多様な担い手による孤立防止に向けた活動が不可欠である。

しかし、主な担い手として期待される町会・自治会については、近年のコミュニティ意識の希薄化等に起因する町会加入率の低下や、役員の高齢化等の課題を抱えており、また、大規模開発による大型マンションの増加等もコミュニティの衰退が進んでいる一因と考えられる。

例えば、荒川区では、再開発事業が実施され、中高層の集合住宅のみに生まれ変わった<sup>しおいり</sup>汐入地区において、区外からの転入住民が多く住民の年齢層も区平均より若く、異なる行政ニーズが生じているという考えのもと、平成20(2008)年度からコミュニティ形成のための事業を展開している。具体的には、地域住民のコミュニティ活動への参加のきっかけづくりやコミュニティ活動の活性化のために、行政ニーズの把握と分析、ワークショップ形式の講座の開催、地域住民による地元情報紙発行の支援を実施している。

当該事業の担当者によると、過去5年間の取り組みによりコミュニティ活性化に向けたポイントは、“ゆるやかなつながり”とのことである。コミュニティ機能として町会・自治会を今後も重視する姿勢は変わることはないが、町会・自治会に頻繁に参加できない人でも、その他スポーツ団体や趣味のサークル団体など、各々興味のある団体に参加してもらい、知り合いになってつながってもらう効果を期待しているとのことであった。

町会・自治会には世代交代や加入率低下など課題はあるが、汐入地区のように当面はゆるやかなつながりを進めつつ、各種団体から次代を担う町会役員候

補が発掘・育成されるような流れを検討していく必要がある。そのために行政は、このような地域団体の活動をサポートするとともに、団体と町会が主催するイベントを開催し、異世代交流を進め町会を身近に感じられるような取り組みも求められる。



< 汐入地区の子育て団体活動の様子（荒川区） >



< 汐入地区の地元まつりの様子（荒川区） >

## （２）担い手の拡充に向けて

見守り対象者の今後の増加を見据えると、見守りボランティアの育成も重要な課題である。そのため、各区で行っているボランティア育成講座においては、見守りの分野について積極的に取り扱っていく必要がある。

豊島区の社会福祉協議会では、平成25（2013）年度から「地域福祉サポーター」養成講座を実施する。地域福祉サポーターは、地域で困っている人に気づいた際は、社協や民生委員など専門の機関に連絡し、対処を促すこととなっている。サポーター希望者は、まず3時間のスタート研修で見守りを行うに当たっての心構えや異変への気づきのポイント等を学ぶ。さらに1年目の前期に実務研修、2年目にはフォローアップ研修が実施される予定である<sup>31</sup>。

また、最近では大学生など若い世代が見守りの担い手となる事例も見られる。行政は、見守りに関する大学生との共同研究や、高齢者と大学生とのマッチングなど、高齢者の見守りを身近な問題として認識してもらうよう若い世代にも積極的に働きかけていくことが求められる。

その他、民間事業者においては、前述したとおり、ライフライン事業者による定期的な検針時の訪問等、さまざまな見守り事業が展開されているところである。今後も民間事業者の創意工夫を促し見守り事業の拡大を促進するために、個人情報への慎重な取り扱いを前提としながら、見守りに関する情報については積極的に民間事業者と共有していく必要がある。

<sup>31</sup> 豊島区 HP「新しい「支え愛（ささえあい）」の仕組み」2013. 10. 17

### 5-3 個人情報の活用

第4章で述べた足立区および中野区の事例に見られるように、自治体が保有する個人情報を名簿化し、町会・自治会に提供することを条例に規定し、高齢者の見守りに活用することは、今後の住民主体の見守り活動を推進するに当たって有効な手段となると思われる。

平成25（2013）年6月の災害対策基本法改正で、消防機関、民生委員や自主防災組織等への名簿提供や、名簿情報を保有目的以外の目的で内部利用できる規定が盛り込まれるなど、国においては個人情報の“活用”にシフトした法整備の動きも見られるところであり、自治体においても住民、特に増加する高齢者の生命を守るために、個人情報の活用を図る必要性がより高まっている。

一方で、依然として個人情報の取り扱いには住民への十分な説明・配慮が不可欠であり、名簿提供を行う場合は、個人情報保護に関する住民の意識に十分配慮しながら、各区が持つ個人情報保護条例の「法令または条例に別に定める場合に目的外使用や外部提供を行うことができる」規定を活用するなど、個人情報活用を可能とする体制の構築についても同時に検討していかなければならない。

また、名簿を活用した見守り活動は、町会・自治会の加入促進や活動の活性化のきっかけとなる可能性も期待できる。条例化は法的な位置付けを付与するだけでなく、議会・住民との合意形成や事業の必要性についての検討・検証、住民への周知などを通じて、住民自治の向上に寄与する可能性も高いと思われる。自主的に見守り活動を行う意欲のある町会・自治会に対しても、その後押しとなるに違いない。

今後の特別区の役割として、個人情報保護法が規定する地方公共団体の責務に鑑み、高齢者見守り事業についての必要性や有効性を考慮しながら、名簿提供を可能とする条例整備について積極的に検討するなど、地域特性に応じた個人情報の活用を図る必要があるのではないか。なお、その際には名簿の提供先に対して、個人情報取り扱いに関する研修や説明会を実施するなど、個人情報保護に関する必要な支援策を講じ、より実効性のある高齢者施策の実施に取り組んでいかなければならない。

## 本報告書における社会保障・税番号制度活用に関する見解

・社会保障・税番号制度が導入されると、行政において“プッシュ型お知らせ”を実施することが可能になると見込まれる。このことで、見守りを拒否している住民に対して、これまでは相手に拒まれると打つ手なし、という状態になりがちであったが、マイポータル(情報提供等記録開示システム)の活用により、行政との関与を拒否している住民に対しても、根気強く行政側からプッシュする形で、見守りの案内等をできるのではないか。

・現在の番号法(行政手続きにおける特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律)においても、第9条第2項で福祉分野については、「条例で定めるものの処理に関して保有する特定個人情報ファイルにおいて個人情報を効率的に検索し、および管理するために必要な限度で個人番号を利用することができる」こととなっている。条例で見守り事業への活用を定め、個人番号を利用できる可能性はあると考えられる。

・特定個人情報の提供が認められるものについては、番号法第19条第1号から第14号までに掲げられている場合のみとしているため、現行の番号法において、見守り事業を実施するために、特定個人情報を活用するには、これらの規定に当てはまるものがないと見られる。第13号「生命、身体又は財産の保護のため必要があり、本人の同意があるか又は同意を得ることが困難である場合」に当てはまるのかどうかポイントとなる。

孤立死を緊急性の高い事案として捉え、特定個人情報の柔軟な提供を例外的に求めることは可能であろうか。

## ◆ おわりに

第1分科会は、来るべき社会情勢の最上位課題として位置づけられる高齢者人口の増加に着目し、大都市の基礎的な自治体である特別区が、今後さらに増大化する高齢者人口に対して、求められる政策展開と、それに伴う行政課題について調査・研究を行ってきた。

第1章では、大都市の現状と課題について、今後の人口予想と、“独居”“孤立死”などから高齢社会の実態に触れ、国などの議論の様子を紹介している。また、コミュニティ意識の希薄化によって生じる課題を紹介し、高齢者の孤立とコミュニティの存在は大きな関係性を持っていることを明らかにするとともに、高齢者を地域で見守る体制の構築の重要性を訴えている。

第2・3章では、高齢者見守りに関する現状として、国・東京都・特別区における従来からの制度や、民間企業等の取り組みを整理し、住民による地域見守り体制を構築する上での課題を、“行政”“住民自治”“個人情報情報の活用”の観点から提起している。

第4章では、孤立死問題、高齢者の見守りに積極的に取り組んでいる自治体である足立区と中野区に着目し、先進事例といえる制度の特徴や今後の課題などを、ヒアリング調査の結果と絡めて紹介している。

そして、第5章では、住民による地域見守り体制の実現に向けて、第3章で提起した課題の解決策を、これまでの調査・研究結果を踏まえて、第1分科会からの提案としてまとめているものである。

多様な地域特性を抱える23の特別区が存在する中で、その最適解・共通解を模索することは、非常に困難を伴う研究であった。しかし我々特別区職員は、“住民に最も身近な自治体”の職員として、地域社会に求められる課題をいち早く察知し、スピード感を持って課題解決に向けた取り組みを実施できる特有の能力が求められている。その能力で、地方自治体が国に先駆けてさまざまな取り組みを積極的に行っていくことが、本来のあるべき姿ではないだろうか。住民からの期待は大きい。しかし、特別区をはじめとする基礎自治体の職員には、その期待に応えていく力があると、われわれ第1分科会研究員は確信している。

最後に、本報告書の作成にあたり、大森彌座長をはじめとする特別区制度懇談会委員の皆様には、貴重なご意見とご指導を賜りました。また、業務多忙の中、当分科会のヒアリングにご協力いただいた中野区・足立区の職員の方々、研究会の活動に快く送り出してくださった職場の皆様、そのほか関係各所の皆様に深く感謝を申し上げます。

## 第1分科会 研究活動経過

| 回    | 活動日         | 会場    | 活動概要   |
|------|-------------|-------|--|
| 第1回  | 平成24年7月27日  | 区政会館  | ・運営方法、進行計画、課題内容の確認                           |
| 第2回  | 平成24年8月29日  | 区政会館  | ・課題内容の確認<br>・研究員別テーマ（案）発表、意見交換               |
| 第3回  | 平成24年9月11日  | 区政会館  | ・研究員別テーマ（案）発表、意見交換<br>・分科会 研究テーマの検討          |
| 第4回  | 平成24年10月11日 | 区政会館  | ・分科会 研究テーマの検討                                |
| 第5回  | 平成24年11月21日 | 区政会館  | ・分科会 研究テーマの設定                                |
| 第6回  | 平成24年11月21日 | 区政会館  | ・分科会 研究テーマの設定<br>・進行スケジュールの確認、意見交換           |
| 第7回  | 平成24年12月26日 | 区政会館  | ・調査内容（方向性）について意見交換                           |
| 第8回  | 平成25年1月24日  | 区政会館  | ・調査内容（方向性）について意見交換<br>・研究の背景、目的、内容の整理        |
| 第9回  | 平成25年2月20日  | 区政会館  | ・中間経過報告 とりまとめ                                |
| 第10回 | 平成25年3月13日  | 区政会館  | ・中間経過報告 修正、発表準備                              |
| 第11回 | 平成25年4月17日  | 区政会館  | ・中間経過報告後の方向性について意見交換                         |
| 第12回 | 平成25年5月15日  | 区政会館  | ・ヒアリング調査 内容について意見交換                          |
| 第13回 | 平成25年5月29日  | 足立区役所 | ・ヒアリング調査 実施                                  |
| 第14回 | 平成25年6月13日  | 中野区役所 | ・ヒアリング調査 実施                                  |
| 第15回 | 平成25年7月3日   | 区政会館  | ・ヒアリング調査 結果について意見交換<br>・報告書（案） 各章の素案作成分担     |
| 第16回 | 平成25年7月31日  | 文京区役所 | ・報告書（案） 章担当別の進捗報告、意見交換                       |
| 第17回 | 平成25年8月28日  | 江東区役所 | ・報告書（案） 章担当別の進捗報告、意見交換                       |
| 第18回 | 平成25年9月13日  | 区政会館  | ・報告書（案） 章担当別の進捗報告<br>・報告書（案） 結論部の素案作成分担、意見交換 |
| 第19回 | 平成25年10月17日 | 中央区役所 | ・報告書（案） 結論部担当別の進捗報告、意見交換                     |
| 第20回 | 平成25年10月30日 | 板橋区役所 | ・報告書（案） 結論部担当別の進捗報告、意見交換                     |
| 第21回 | 平成25年11月13日 | 荒川区役所 | ・報告書（案） 結論部とりまとめ、校正                          |
| 第22回 | 平成25年11月26日 | 墨田区役所 | ・報告書（案） 結論部とりまとめ、校正<br>・研究テーマとの整合性の確認、意見交換   |



第13回研究会・ヒアリング調査（足立区）



第14回研究会・ヒアリング調査（中野区）

## 研究会を終えて

○ この2年間、他区の研究員との議論や研究を通して、23区が‘同じ特別区’というより‘それぞれ違う自治体’であることをまさに実感した。それは、研究を進める上で目標は共有しながらも、それぞれが背負っている区の特色や考え方によってアプローチがさまざま、全員が納得できる方向に収斂させる作業が最も大変だったからである。この共同体験で培った職員のネットワークを発展させ、23区が時には連携し、時には刺激しあうツールとなることが、特別区にとって何よりの成果ではないか、と個人的には思っている。また、計8か所の区(役所)を訪問し、時には研究から離れて職場の雰囲気や住民の実態(時には夜の居酒屋やスナックで)に触れたことも貴重な経験であり、第一分科会はこのON-OFF切替えに関しては◎でありました!!

○ 入区2年目の際に、本研究会のお話をいただき、まだ職務経験が1年しかなかった私には荷が重いのではないかと不安に思い、その不安と自信の無さの中で2年間、研究会に携わってきました。今となっては、この研究会において学んだことや、一つの報告書という成果物を手にしたことで、少し特別区職員として働いていく自信がついたかな、というのが個人的な感想です。研究会としては大枠のテーマが与えられた中で、何をテーマとして報告書を書くか、という部分の決定に、報告書を作成するのと同じくらいの時間数を費やしたように思います。報告書にそれを全て表すことができただけではありませんが、非常に有益な時間だったように思います。

○ 通常の業務の中ではなかなか意識できないでいた「特別区の特徴や強み」について、深く考えることができる貴重な機会を与えていただき、とても感謝しています。また、他区の職員と議論を交わすなかで、様々な「気付き」があり、毎回楽しく参加させてもらいました。今後、研究会で得たものを業務に活かせるように努めていきます。

○ 2年間の研究を通じて、特別区には各区特徴があり、それぞれ異なった課題があることを再認識した。その上で、今回の研究会で培った研究員同士のつながりを今後も大切に、自所属区における新たな行政課題の発生の際には、他区との情報交換・連携をすることで、解決の一助とできればよいと思う。

○ 研究対象が孤立予防に向けた取組みということで、経験したことも興味をもったこともない分野で当初はあまり乗り気ではありませんでした。しかし、メンバーの研究に対する熱意や見識に刺激され、次第に前向きに取組めるようになりました。

分科会を通じて得た財産は、何よりも分科会メンバーとの親交です。研究会後に行った飲み会の恒例行事、大変良い思い出です。メンバーの皆様2年間ありがとうございました。今後も恒例行事行いたいので末永くよろしく願いします。

○ この報告書を自身へのプレゼントとしたい。2年間におよぶ研究会活動は、私にとって何もかもが初めてで刺激的な毎日だった。この報告書には、その研究会活動の大変さや、熱い議論を繰り返したメンバーとの思い出が詰まっている。この先、“住民に最も身近な自治体”の職員として、多くの壁にぶち当たったとき、この報告書が当時の自分を思い出させてくれるだろう。

○ 日本にたった1つしかない特別区制度とは何か。なぜ、職員が所属区から飛び出して、特別区全体の自治や制度を知る必要があったのか。この研究会は、これからもお世話になる精力的な仲間と、その答えを考えさせる貴重な経験を与えてくれたと思います。