

高齢者の社会的孤立の防止対策等に関する 行政評価・監視結果に基づく勧告

平成 25 年 4 月

総 務 省

前 書 き

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

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

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

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

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

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

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

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

目 次

1	高齢者の社会的孤立を防止する対策	1
(1)	高齢者の社会的孤立を防止する対策の必要性	1
(2)	高齢者の社会的孤立を防止する対策の概要	4
ア	社会的孤立防止に関する国庫補助事業等	4
イ	社会的に孤立している高齢者等の把握（情報の一元化）の状況等	8
(3)	高齢者の社会的孤立を防止する対策の実施状況	11
ア	適切な需要見込み等による効率的かつ効果的な事業の実施	11
イ	社会的に孤立している高齢者等の把握（情報の一元化）の推進	15
(4)	仮設住宅に入居している高齢者の支援	28
2	災害時における高齢者の保護	33
(1)	災害発生時における高齢者の避難支援の必要性	33
(2)	災害発生時における高齢者等の避難支援に係る対策の概要	33
(3)	災害発生時における高齢者等の避難支援に係る取組の実施状況	35

1 高齢者の社会的孤立を防止する対策

(1) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の必要性

ア 高齢化社会の進展

我が国の総人口は、平成 23 年現在、1 億 2,779 万人となっており、このうち、65 歳以上の高齢者人口は、2,975 万人で、総人口に占める割合（高齢化率）は、国連が超高齢社会とする 21%を超える 23.3%となっている。

今後、高齢化率は、上昇を続け、平成 25 年には 25.1%で 4 人に 1 人となり、47 年には 33.4%で 3 人に 1 人に、72 年には 39.9%に達し、国民の約 2.5 人に 1 人が 65 歳以上の高齢者になると見込まれるなど、これまで世界のどの国も経験したことのない社会を迎えようとしている。

イ 高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯の増加

平成 23 年現在、65 歳以上の高齢者のいる世帯は、1,942 万世帯となっており、全世帯（4,668 万世帯）に占める割合は、41.6%となっている。

このうち、高齢者単身世帯の数は、平成 10 年の 272 万世帯から 23 年には 470 万世帯へと増加し、また、高齢夫婦世帯の数も、271 万世帯から 460 万世帯に増加しており、今後も増加することが見込まれている。

ウ 介護保険サービスの利用者数及び生活保護の受給者数の増加

高齢社会の進展に伴い、社会福祉サービスを利用する者も増加している。

例えば、介護保険サービスの利用者数は、平成 12 年の 149 万人から 23 年の 417 万人へと年々増加している。

また、生活保護を受給している高齢者世帯も年々増加し、平成 12 年度の 34 万 1,000 世帯から 23 年度には 63 万 6,000 世帯となっており、受給世帯全体（149 万 8,000 世帯）の 42.5%を占めている。

エ 多発する孤立死

昭和 50 年代後半から、一人暮らしの高齢者が、死後かなりの期間を経過して発見される事例がマスコミ等に取り上げられるようになった。その後、阪神・淡路大震災後の仮設住宅における誰にも看取られない高齢者の死亡に関する報道や、さらには、平成 17 年に千葉県松戸市の常盤平団地での孤独死問題を取り上げたテレビ放送などにより、高齢者の孤立死問題に対する社会的な関心は高まっている。

近時においても、高齢者単身世帯や高齢夫婦世帯等において、死後相当期間が経過してから発見される悲惨な孤立死が発生しており、この中には、健康状態や経済状況に問題があるにもかかわらず、必要な行政サービスを利用できず、電気・水道・ガスなどの公共料金や家賃を長期間滞納するなど、社会的に孤立した末に病死、餓死に至るケースがみられる。

「平成 22 年版高齢社会白書」（平成 22 年 5 月 14 日閣議決定。以下「平成 22 年白書」という。）においては、死後、長期間放置されるような悲惨な孤立死は、人間の尊厳を損なうものであり、また、死者の親族、近隣住人や家主などに心理的な衝撃や経済的な負担を与えることから、孤立死を、生存中の孤立状態が死によって表面化したものとして捉え、生きている間の孤立状態への対応を迫る問題として受け止めることが必要であるとされている。

このため、国や地方公共団体が、これら孤立死について事例を把握し、行政として、これを防ぐ手立てはなかったのか、どのような対応をとるべきであったのか、今後どのような対応を強化・推進する必要があるのかを検証し、社会的孤立の防止対策にいかしていくことが重要となる。

オ 社会的に孤立している高齢者

多くの高齢者は、健康状態、経済状況ともに問題はなく、生きがいを感じて日常生活を送っているが、一方では、認知症などにより、介護保険や生活保護などの行政サービスを理解できない者やこれらのサービスを拒否する者など、健康に問題がある、生活が困窮しているなどの状況にもかかわらず、介護保険や生活保護などの必要な行政サービスを受けず、また、家族や地域社会との接触もほとんどないなど、社会から「孤立」する高齢者が存在している。

平成 22 年白書においては、「社会的孤立」を、こうした「家族や地域社会との交流が客観的にみて著しく乏しい状態」という意味で用いている。

また、平成 22 年白書では、社会的孤立に陥りやすい高齢者の特徴として、単身世帯の者、暮らし向きが苦しい者、健康状態がよくない者などが挙げられており、さらに、高齢者の社会的孤立の背景には、高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯の増加といった世帯構成の変化や雇用労働者化の進行、生活の利便性の向上等が関係するとして、このような経済・社会の変化により、現実には、社会的孤立のリスクは高まっているなどとされている。

カ 高齢者の社会的孤立が生み出す問題

高齢者の社会的孤立が生み出す問題については、内閣府の「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査」（平成 20 年）の結果等に基づき、平成 22 年白書において、生きがいの低下、孤立死の増加、消費者契約のトラブルの発生等が挙げられている。

このうち、特に、高齢者の孤立死問題については、例えば、東京 23 区内において、65 歳以上の一人暮らしの者が年間 2,000 人程度自宅で死亡しているが、この多くが孤立死であるとするものや、これに基づく推計に

よれば、全国において、年間 1 万 5,000 人程度の高齢者が死後 4 日以上を経て発見されているとするものがある。また、前述の調査によると、誰にも看取られることなく、亡くなった後に発見されるような孤立死を身近な問題だと感じる人（「非常に感じる」と「まあまあ感じる」の合計）の割合は、60 歳以上の高齢者の 4 割を超え、単身世帯では 6 割を超えるなど、高齢社会が抱える問題として国民の関心も高くなっている。

厚生労働省が開催した「高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（「孤立死」ゼロを目指して）」の報告書（平成 20 年 3 月）において、「孤立死」が発生した場合には、様々な社会的コストがかかるなど、様々な影響を各方面に与えるとされている。

キ 高齢者の社会的孤立を防止する必要性

このように、高齢者の社会的孤立は、孤立死などの問題を生み出すとされていることから、高齢社会対策基本法（平成 7 年法律第 129 号）第 6 条の規定に基づき定められている「高齢社会対策大綱」（平成 24 年 9 月 7 日閣議決定）においては、地域における高齢者やその家族の孤立化を防止するためにも、いわゆる社会的に支援を必要とする人々に対し、社会とのつながりを失わせないような取組を推進していくものとするとしている。また、一人暮らしの高齢者等が住み慣れた地域において、社会から孤立することなく継続して安心した生活を営むことができるような体制整備を推進するため、民生委員、ボランティア、民間事業者等と行政との連携により、支援が必要な高齢者等の地域生活を支えるための地域づくりを進める各種施策を推進していくこととされるなど、高齢者の社会的孤立を防止することが定められている。

(2) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の概要

ア 社会的孤立防止に関する国庫補助事業等

高齢者に対する福祉・介護等のサービスについては、生活保護制度や介護保険制度によるもののほか、社会福祉法(昭和26年法律第45号)に基づき、市区町村が主体となって実施する地域福祉活動がある。国は、各種の地域福祉活動を支援するため、特に、高齢者の社会的孤立の防止対策については、その普及・拡大を図ることなどを目的に、以下のような補助事業を実施している。

(7) 国が行う事業

a 安心生活創造事業

介護保険サービスなどの既存の公的サービスの対象とならない状態の人であっても、一人暮らしなどで日常的な家族のサポートを得られない高齢者が地域で安心して暮らすことができるよう、地域から孤立する可能性があり、定期的な基盤支援(悲惨な孤立死などを予防するための見守り・買物支援)が必要な者を対象に、3原則(①基盤支援を必要とする人々とそのニーズを把握する、②基盤支援を必要とする人がもれなくカバーされる体制をつくる、③それを支える安定的な地域の自主財源確保に取り組む)に基づき実施する事業について、国(厚生労働省)がその費用の一部を補助するものである。

当該事業は、平成21年度から23年度までの間に全国58の市区町村においてモデル事業として実施されており、その効果を検証し、全国へ先駆的取組として情報発信などを行うこととされている。

このため、厚生労働省は、平成24年8月に「安心生活創造事業成果報告書」を発表し、当該報告書において、事業の成果及び今後の課題を挙げ、今後は、「総合相談」、「権利擁護」、「社会的居場所づくり」等によって、要援護者が「自己実現」できる地域社会づくりを目指して取り組むこととしており、平成24年度以降も引き続き、補助事業を実施することとしている。

b 24時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業等

高齢者が住み慣れた地域で安心して過ごせるよう、介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律(平成23年法律第72号)において、定期巡回・随時対応型訪問介護看護の創設等が盛り込まれ、国は、医療・介護・予防・住まい・生活支援サービスを切れ目なく提供する「地域包括ケアシステム」の実現に向けた取組を進めることとされた。

同法の施行日は、平成24年4月1日であり、厚生労働省は、これに先

行する取組として、24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業及び地域包括支援センター等機能強化事業を 22 年度から 23 年度にかけて実施している。

(a) 24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業

重度者を始めとした要介護高齢者の在宅生活を支えるため、日中・夜間を通じて、訪問介護と訪問看護を密接に連携させながら、定期巡回訪問と随時の対応サービスを適宜・適切に組み合わせて提供し、もって、効果的なサービス提供の在り方に関する検証を行う事業について、国（厚生労働省）がその費用の一部を補助するものである。

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

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

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

（注 2） 都道府県知事の指定を受けて訪問介護を行う事業所をいう。

(b) 地域包括支援センター等機能強化事業

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

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

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

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

c 日常生活自立支援事業

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

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

認知症高齢者等に提供される援助の内容は、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続に関する援助等となっており、具体的には、預金の払戻し、預金の解約、預金の預入等の日常的金銭管理や生活変化の察知のための定期的な訪問を行うことなどとなっている。

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

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

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

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

d ICTふるさと元気事業

都道府県、特別区、市町村若しくはこれらを含む連携主体又は特定非営利活動法人（NPO法人）若しくは第3セクターが、医療、介護、福祉、防災、防犯など公共分野において、地域に密着したNPO法人等の人材をICT人材として育成・活用しながら、ICTを導入・利活用することにより、地域雇用の創出・拡大とともに、地域の公共サービスの充実を図る

事業（人材育成・招へい、システム設計・構築、機器・設備整備）について、国（総務省）がその費用の一部を補助するものである。

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

e 地域商業活性化補助事業

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

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

f 「新たな公」（注 7）によるコミュニティ創生支援モデル事業

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

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

(4) 国庫補助事業における事業実績や効果の検証

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

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

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

(ウ) 市区町村等の対策

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

イ 社会的に孤立している高齢者等の把握（情報の一元化）の状況等

高齢者の社会的孤立は、孤立死の増加等の様々な問題を生み出すことから、高齢社会対策大綱において、いわゆる社会的に支援を必要とする人々に対し、社会とのつながりを失わせないような取組を推進していくこととされている。

また、一人暮らしの高齢者等が社会から孤立することなく継続して安心した生活を営むことができるような体制整備を推進するため、各種施策を推進していくこととされている。

このような各種施策を推進するためには、まずは、その行政客体となる「いわゆる社会的に支援を必要とする人々」が、どの程度存在しているのか、リスクの状態や必要な支援、行政に対してどのようなニーズを有しているのか、その動向や孤立に至る要因等はどのようになっているのかなど、その実態を的確に把握することが必要となる。

厚生労働省は、社会的に孤立している高齢者等を把握するための取組として、以下のとおり、市区町村等の福祉担当部局において、生活困窮者に係る情報等を一元的に受け止める体制を構築し、収集した情報を突合して一元化するなど、市区町村の関係部局や他機関との連携の強化等を示している。

(7) 市区町村における関係部局・他機関との連携

厚生労働省は、「生活に困窮された方の把握のための関係部局・機関等との連絡・連携体制の強化の徹底について」（平成24年2月23日付け社援発0223第3号社会・援護局長通知）において、従来より、生活に困窮した者に関する情報が、地方公共団体の福祉担当部局の窓口に確実に伝わるよう、関係部局、他機関等との連絡・連携体制について強化を図り、生活に困窮した者の把握や必要な支援に努めるよう依頼してきたところであるが、生活困窮から料金等を滞納し水道・電気等のライフラインが止められ、死亡等に至るといった事件が発生していることや、一部の地方公共団体において、関係部局・他機関等との連絡・連携体制が十分に図られていない実態も見受けられるとして、改めて、地方公共団体の福祉担当部局にこうした情報を一元的に受け止める体制を構築するよう依頼している。

(イ) 市区町村から民生委員に対する高齢者の個人情報提供

厚生労働省は、地域で孤立するおそれのある高齢者の見守り活動におい

て、日頃から高齢者等の家庭を訪問し、相談援助活動を行う民生委員（注8）の役割を重視しており、平成23年1月20日に開催された全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）において、都道府県等に対し、市区町村が民生委員に高齢者の個人情報を提供するよう依頼している。

（注8） 民生委員は、特別職の地方公務員とされており、要援助者の生活に関する相談、助言や福祉サービスの利用援助等を行う。また、無報酬であり、活動費が支給されている。平成24年3月31日現在、全国に約23万人配置されている。

（ウ） 市区町村から地域包括支援センターに対する個人情報の提供

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

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

（イ） 要保護高齢者の把握等のための福祉事務所と関係機関等の連携

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

また、この翌年には、「要保護者の把握のための関係部局・機関との連絡・連携体制の強化の徹底について」（平成23年7月8日付け社援保発0708第1号社会・援護局保護課長通知）を発出し、前述の通知内容を実施する

ための必要な体制を整備することや、これら関係機関相互の連携を十分に図ること等を依頼している。

(オ) 高齢者の孤立の防止などを踏まえた地域福祉計画等の策定

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

厚生労働省は、地域福祉計画及び地域福祉支援計画（以下「地域福祉計画等」という。）について、「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定及び見直し等について」（平成 22 年 8 月 13 日付け社援地発 0813 第 1 号社会・援護局地域福祉課長通知）により、これらの計画は、高齢者等の孤立にも対応可能な、地域住民が安心できる生活を継続するための地域づくりに資するものであるとして、都道府県に対し、地域福祉計画を策定していない市区町村に対する支援・働きかけの強化や地域福祉支援計画の策定等を適切に行うよう要請している。また、既にこれらの計画を策定している場合は、高齢者等の孤立の防止などを踏まえた対応に当たり、有効な内容となっているか等について点検し、必要に応じて見直しを行う等の対策を講ずるよう求めている。

また、地域福祉計画には、前述の通知「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」により、地域における要援護者に係る情報の把握・共有方法等を盛り込むこととされており、「市町村地域福祉計画の策定について」（平成 19 年 8 月 10 日付け社援発第 0810001 号社会・援護局長通知。以下「平成 19 年局長通知」という。）により、具体的に盛り込む事項が定められている。

このように、地域福祉計画においては、社会的に孤立している高齢者等を含む要援護者の把握方法、把握した情報を関係機関と共有する方法や情報の更新などについて、具体的に定めることとされていることから、地域福祉計画が未策定の場合やその内容が不十分な場合は、支援対象者の把握や関係機関間の連携等が十分に行われたい可能性がある。

このため、国は、高齢社会対策大綱においても、要援護者に係る情報の把握・共有・安否確認等の方法を盛り込んだ地域福祉計画の策定を都道府県と連携しながらより一層促していくこととしている。

(3) 高齢者の社会的孤立を防止する対策の実施状況

ア 適切な需要見込み等による効率的かつ効果的な事業の実施

今回、調査対象とした 48 市区町村（以下「調査対象 48 市区町村」という。）における調査対象 7 補助事業の実施状況をみたところ、以下のとおり、事業の実施に当たり、適切な需要見込みが行われていないなどのため、事業実施中又は終了後の事業実績が低調な例や必要な事業効果の測定が行われていない状況等があった。

(7) 問題点（事例）

a 事業実績が低調な例

(a) 安心生活創造事業

調査対象 48 市区町村のうち、安心生活創造事業を実施している 19 市区町村における当該事業の実施状況等をみると、当該事業により、孤立傾向の高い高齢者等の存在や生活実態を把握することができたとして、その結果を地域福祉計画に反映させ、孤立する高齢者等の見守り体制を充実させるなどの効果を上げている例があった。

しかし、その一方で、次のような事業実績が低調な例がみられた。

- ① 当該事業の中で、訪問による見守りや買物支援等の基盤支援を実施しているところが 19 市区町村のうち 9 市区町村あるが、これらのサービスの 3 年間の利用者数が延べ 3 人又は 8 人と極端に少ないところが 2 市区町村あり、そのうち、1 市区町村では、そもそも当該サービスのニーズがなかったとして、自主的に補助金の約 8 割を返還していた。
- ② ①の 2 市区町村を除く 7 市区町村におけるサービス利用者数は、57 人から 928 人まで相当な差があり、利用者 1 人当たり平均年間事業費（国庫補助ベース）を試算すると約 1 万円から約 17 万円まで 17 倍の開きがあった。これら 7 市区町村のうち、利用者 1 人当たり平均年間事業費の高い 2 市区町村では、ニーズ把握のために行ったアンケート調査の結果を十分活用せず、利用希望者の把握や利用勧奨が行われなかった結果、事業実績が低調となっていた。

(b) 24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業

調査対象 48 市区町村のうち、24 時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業を実施している 13 市区町村について、当該事業の実施状況等をみると、当該事業の利用者は、最少 4 人から最大でも 39 人と、総じて利用が低調な状況となっていた。

また、既存の訪問介護と比べて 1 回あたりに頼める時間が少ない等の理由から、委託先事業者の努力のみでは必要な利用者及び収益が確

保できず、事業の継続は困難としているところが3市区町村(23.1%)あった。

(c) 地域商業活性化補助事業

調査対象48市区町村管内で地域商業活性化補助事業を実施している5事業者における当該事業の実施状況等をみると、補助金を活用して宅配用車両などを整備し離島の住民を対象に実施した買物代行サービスについて、平成23年度売上高目標1,100万円に対し、23年度末の累計売上実績額が10万2,107円(目標達成率0.9%)にとどまっているなど、事業実績が低調となっている例が2事業者あった。

b 補助金で整備した設備が事業終了後利用されなくなっている例等

(a) ICTふるさと元気事業

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

(b) 地域商業活性化補助事業

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

c 事業の目標設定・効果測定が実施されていない例

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

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

(イ) 問題の発生原因

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

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

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

b 事業の目標設定・効果測定が実施されていない理由

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

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

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

このことから、国において、同種の国庫補助事業を実施するに当たり、市区町村等の独自事業の実例を先行事例として目標設定の参考とすることが可能であると考えられる。また、調査した地方公共団体のうち複

数の機関から、高齢者の社会的孤立の防止に関する全国の地方公共団体における独自の取組のうち、地域の見守り活動や、都市部でも可能で効果的な推奨事例等を紹介してほしいとの意見が聴かれた。

【所見】

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

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

また、経済産業省は、国庫補助終了後も事業が継続的に実施され、補助金で整備された設備が有効に利用されるよう、事業実施主体に必要な助言・指導を行うとともに、事業対象者のニーズ把握により、有効利用が図られないと判断された場合、事業の中止・中断について事業実施主体に必要な助言・指導を行うこと。

(安心生活創造事業(厚生労働省)、地域商業活性化補助事業(経済産業省))

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

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

(安心生活創造事業、日常生活自立支援事業(厚生労働省))

イ 社会的に孤立している高齢者等の把握（情報の一元化）の推進

前述アのとおり、市区町村が国の補助事業で実施している高齢者の社会的孤立の防止対策については、事業対象者のニーズの把握が不十分であることなどから、実績が低調となっている例がみられた。

このような状況もあることから、調査対象 48 市区町村において、①そもそも管内にどのような孤立高齢者がどの程度存在するのかといった、高齢者の社会的孤立の防止対策を実施する際の基礎情報を把握するために関係部局や関係する他の機関との連携は行われているのか、②連携の結果、それらの基礎情報は的確に把握されているのかについてみたところ、以下のとおり、不十分な状況となっていた。

(7) 社会的に孤立している高齢者等を把握するための連携等の状況

社会的に孤立している高齢者等の実態については、市区町村が関係部局や他機関と連携し、高齢者単身世帯や高齢夫婦世帯を中心として、生活困窮や健康状態等に係る情報を突合して一元化することなどにより、把握することが可能となる。

また、それらの情報を民生委員等に定期的に提供することにより、見守り活動等の社会的孤立の防止対策を効率的かつ効果的に実施することができる。

a 社会的に孤立している高齢者等の実態把握のための市区町村における関係部局や他機関との連携状況

調査対象 48 市区町村について、介護、住民、水道、国民健康保険・年金及び住宅に係る各担当部局から福祉部局に対する高齢者の生活困窮状況や健康状態等に係る定期的な情報提供の状況をみると、最も多く行われている介護担当部局からのもの（介護認定等の情報）でも 23 市区町村（47.9%）にとどまっており、住民担当部局からのもの（住民基本台帳の登録事項等の情報）が 19 市区町村（39.6%）、水道担当部局からのもの（水道料金の滞納等の情報）が 2 市区町村（4.2%）、国民健康保険・年金担当部局からのもの（受診状況等の情報）が 7 市区町村（14.6%）、住宅担当部局からのもの（公営住宅家賃の滞納等の情報）が 4 市区町村（8.3%）となっていた。

また、見守りが必要な高齢者等の他機関から市区町村に対する定期的な情報提供の状況をみると、最も多く行われている市区町村社会福祉協議会からのものでも 26 市区町村（54.2%）にとどまっており、民生委員・児童委員協議会からのものが 25 市区町村（52.1%）、警察からのものが 8 市区町村（16.7%）、自治会からのものが 11 市区町村（22.9%）などとなっていた。

こうした実態把握のための定期的な連携を行っていない市区町村では、その理由について、社会的孤立について明確な定義がなく、何を把握すればよいのか分からないなどとしている。その一方で、定期的な連携を行っている市区町村もあることから、これらの地方公共団体における取組を参考とするなどにより、実態把握を行うことができると考えられる。

b 市区町村から民生委員に対する情報提供に係る連携状況

調査対象 48 市区町村について、民生委員に対する高齢者の個人情報（氏名、生年月日、住所、電話番号、緊急連絡先、家族構成、二次予防事業（注1）対象者、要介護度又は障害程度の区分、生活保護受給状況等）の提供状況をみると、定期的に提供していないものが5市区町村（10.4%）あった。

また、定期的に提供している43市区町村においても、見守り活動を実施する上で特に必要と考えられる、①高齢者の健康状態に係る情報（要介護度又は障害程度区分）を提供していないものが22市区町村（51.2%）、②経済状況に係る情報（生活保護の受給状況等）を提供していないものが10市区町村（23.3%）あった。

定期的に提供していない市区町村では、その理由について、民生委員から要請があれば個別に対応する（3市区町村）、個人情報を第三者に提供するためには個人情報保護審議会に諮る必要があり困難である（1市区町村）などとしている。

また、高齢者の健康状態や経済状況に係る情報を定期的に提供していない市区町村では、その理由について、民生委員から要請があれば提供する（11市区町村）、プライバシーの問題がある（3市区町村）、どこまで提供すべきかなどの判断ができない（2市区町村）、民生委員から要望がない（4市区町村）などとしている。

（注1） 要介護状態・要支援状態になるおそれがある65歳以上の高齢者を対象に、これを予防する事業

c 市区町村から地域包括支援センターに対する情報提供に係る連携状況

調査対象 48 市区町村のうち、地域包括支援センターの業務を外部委託している33市区町村について、同センターに対する高齢者の個人情報（氏名、生年月日、住所、電話番号、緊急連絡先、家族構成、要介護度又は障害程度区分、生活保護受給状況）の提供状況をみると、定期的に提供していないものが6市区町村（18.2%）あった。

また、定期的に提供している27市区町村においても、見守り活動を

実施する上で特に必要と考えられる、①高齢者の健康状態に係る情報（要介護度又は障害程度の区分）を提供していないものが2市区町村（7.4%）、②経済状況に係る情報（生活保護の受給状況等）を提供していないものが11市区町村（40.7%）あった。

定期的に提供していない市区町村では、その理由について、高齢者の個人情報提供は、高齢者虐待への対応など、本人の生命や財産の保護のために、特に必要があると判断した場合に限られると認識している（1市区町村）、地域包括支援センターから照会等があれば、個別に対応する（2市区町村）としている。

また、高齢者の健康状態に関する情報を定期的に提供していない市区町村では、プライバシーの問題がある（4市区町村）、地域包括支援センターから要請があれば提供している（9市区町村）、どこまで提供すべきか判断できない（1市区町村）などとしている。

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

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

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

このため、調査した福祉事務所の一部からは、厚生労働省からの通知は電力会社及びガス会社との連携強化を求めるだけであり、どのような

時期（料金滞納の段階か供給停止の段階か）に情報提供を受ければよいのか、その情報をどのように活用すればよいのか、滞納等がある場合、本人から福祉事務所に連絡させるのか、福祉事務所に直接連絡するのかなど、何が適切なのかを判断できないことから、厚生労働省がそれらの基準やマニュアル等を作成し、明示してほしいとする意見が聴かれた。

e 社会的孤立のリスクの高い高齢者等に係る情報の把握・共有を推進する必要性

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

しかし、生活困窮状況や健康状態の変化は、不特定多数の高齢者に随時、発生する可能性があることから、要請があれば特定個人の情報を個別に提供するという対応では不十分であり、より多くの高齢者を対象として、定期的かつ網羅的にその状況の変化を把握し、市区町村の関係部局・他機関等と共有している情報をできる限り最新の状態に更新していく必要がある。

プライバシーの問題については、「個人情報保護に関する基本方針」（平成 16 年 4 月 2 日閣議決定）により、いわゆる「過剰反応」が一部にみられることを踏まえ、地方公共団体においても、個人情報保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号。以下「個人情報保護法」という。）の趣旨にのっとり、個人情報保護条例の適切な解釈・運用を行うことが求められている。また、「個人情報の適切な共有について」（平成 24 年 4 月 26 日付け消費者庁消費者制度課個人情報保護推進室事務連絡）においても、個人情報保護条例の規定を適切に解釈・運用することが望まれ、それにより、人の生命・身体を保護するために関係者間で個人情報を共有するよう努めることとされている。

このため、調査対象 48 市区町村の中には、民生委員に高齢者の個人情報を提供することについて、個人情報保護条例に抵触するのではないかとの疑義を解消する観点から、個人情報保護審議会に諮問し、その答申を受けて、これを行っている例がみられ、同様の対応により、情報提供を行う余地がある。

また、当省が意見を聴取した民生委員からは、問題が複合している世帯を把握する制度がないことから、介護認定や障害等級などの各種情報を突合した上で提供してほしいなどとして、市区町村による一元化され

た情報の積極的な提供を求める意見が聴かれた。

なお、高齢者の個人情報定期的に民生委員に提供している 43 市区町村や地域包括支援センターに提供している 27 市区町村では、このことによる効果について、日常的な要援護者支援活動がスムーズに進んだ、災害や緊急事態発生時、要援護者の支援活動がスムーズに進んだ、民生委員や地域包括支援センターの負担が軽減されたなどとして、多くの市区町村が、その効果を認めている。

さらに、当省の調査途上において、高齢者等の孤立死が連続して発生したこと等を受け、厚生労働省では、新たに、次のような措置を講じている。

- ① 市区町村が民生委員に対して高齢者等の個人情報を提供する際に、情報提供を迷ったり、ちゅうちょすることがないように、情報提供の適切な方法等を示した「自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集」を作成し、都道府県等に配布
- ② 都道府県等に対し、「地域包括支援センターにおける地域の高齢者等の把握及び適切な支援のための関係機関等との連携体制の強化の徹底について（依頼）」（平成 24 年 3 月 8 日付け老振発 0308 第 2 号老健局振興課長通知）を発出し、孤立のおそれがある高齢者や生活に困窮した高齢者等、支援を必要とする高齢者を把握し、適切な支援へつなぐ等、地域包括支援センターで実施することとされている業務について、適切に実施するよう依頼
- ③ 都道府県等に対し、前述の通知「生活に困窮された方の把握のための関係部局・機関等との連携・連携体制の強化の徹底について」を発出し、生活困窮者の情報を地方公共団体の福祉担当部局が適切に収集する観点から、改めて管内における電気・ガス等の事業者等との連絡・連携体制の実態を把握した上で、事業者等と連携を強化するよう依頼

こうしたことから、平成 24 年 9 月から 10 月にかけて、調査対象 48 市区町村のうち、社会的孤立のリスクの高い高齢者等に係る個人情報を把握・共有するための連携が低調となっていた市区町村について、前述①から③への対応状況をみると、次のとおり、社会的孤立のリスクの高い高齢者等に係る個人情報の共有をより一層推進する必要性が認められる。

(a) 市区町村から民生委員に対する情報の提供状況

民生委員に高齢者の個人情報を定期的に提供していないとしてい

た5市区町村について、その後の状況をみると、4市区町村(80.0%)は未対応となっている。

また、①高齢者の健康状態に係る情報を提供していない22市区町村のうち対応状況が確認できた19市区町村と、②経済状況に係る情報を提供していない10市区町村のうち対応状況が確認できた8区町村について、その後の状況を調査したところ、前者については、18市区町村(94.7%)が、後者については、8市区町村(100%)が未対応となっている。

(b) 市区町村から地域包括支援センターに対する情報の提供状況

地域包括支援センターに高齢者の個人情報定期的に提供していないとしていた6市区町村について、その後の状況をみると、5市区町村(83.3%)は未対応となっている。

また、①高齢者の健康状態に係る情報を提供していない2市区町村と、②経済状況に係る情報を提供していない11市区町村について、その後の状況をみると、前者については2市区町村(100%)が、後者についても11市区町村(100%)が未対応となっている。

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

要保護高齢者の把握等のための電力会社・ガス会社等の関係機関等との連携が低調であった40福祉事務所について、その後の対応状況をみると、27福祉事務所(67.5%)が未対応となっている。

f 高齢者の孤立にも対応可能な地域福祉計画等の策定等の状況

(a) 地域福祉計画等の策定状況等

i) 地域福祉計画等の策定状況

調査対象48市区町村における、地域福祉計画の策定状況をみると、策定済みが37市区町村(77.1%)、策定中が5市区町村(10.4%)、未策定が6市区町村(12.5%)となっていた。

また、調査対象17都道府県について、地域福祉支援計画の策定状況をみると、策定済みが13都道府県(76.5%)、策定中が1都道府県(5.9%)、未策定が3都道府県(17.6%)となっていた。

地域福祉計画等を策定していない市区町村や都道府県では、介護保険事業計画(注2)など、地域福祉計画等と内容が類似する既存計画を策定していることから、地域福祉計画等が未策定であることによる支障はないなどとして、今後も策定する予定はないとしている。

その一方で、策定している市区町村の中には、地域福祉計画とし

て策定することの必要性や効果を認識しているものがみられるなど、地域福祉計画等を策定する必要性や既存計画と地域福祉計画等の相違点についての地方公共団体の理解は、必ずしも徹底されていない。

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

ii) 地域福祉計画の内容

地域福祉計画を策定済みの37市区町村について、その内容をみると、平成19年局長通知において具体的に盛り込むこととされている事項が記載されていないもの(不十分なものを含む。)が、要援護者の把握方法については36市区町村(97.3%)、関係する機関との情報の共有方法については33市区町村(89.2%)、情報の更新方法については31市区町村(83.8%)、日常的な見守り活動や助け合い活動の推進方策については3市区町村(8.1%)あり、これら全てが記載されているものは1市区町村(2.7%)にとどまっていた。

記載されていない事項がある市区町村では、その理由について、高齢者保健福祉計画(注3)などの類似の計画を策定しており、地域福祉計画に盛り込まなくても、特段の支障はないなどとしている。

(注3) 老人福祉法第20条の8第1項に基づき市(区)町村が定めるものとされている老人居宅生活支援事業及び老人福祉施設による事業の供給体制の確保に関する計画(老人福祉計画)と介護保険事業計画を一体的に定めたもの。

iii) 地域福祉計画等が未策定又は内容が不十分となっていることによる支障

厚生労働省では、地域福祉計画等は、地域住民の意見を十分に反映させながら策定するものであり、今後の地域福祉を総合的に推進する上で大きな柱になるものであるとしており、策定しない場合、孤立死等の社会問題の把握や対策を含め、様々な支障が生じている。

また、地域福祉計画等は、地域住民等の協働による地域づくりの方向性を策定するものである一方、高齢者保健福祉計画等は、その策定に当たり、必ずしも地域住民等の参加や協力を前提としていない点において、性格が異なるため、既存計画は地域福祉計画等の代替計画にはならないとしている。

このように、地域福祉計画等が策定されていない場合や内容が不十分となっている場合、要援護者について、その把握、情報の共有、

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

(b) 地域福祉計画等の改定状況

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

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

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

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

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

(イ) 社会的に孤立している高齢者等の把握状況等

a 社会的に孤立している高齢者等に係る情報の把握状況

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

(a) 生活に困窮しているとみられる者の把握状況

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

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

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

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

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

(b) 健康状態に問題があるとみられる者の把握状況

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

このため、介護保険等に係る基礎情報について、市区町村の福祉担当部局が社会的に孤立するリスクが高いとされている高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯の情報と一元的に把握しているかをみると、以下

のとおり、高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯のいずれについても、ほぼ全ての市区町村が把握していない状況であった。

○ 高齢者単身世帯及び高齢夫婦世帯について、

- ① 要介護認定の申請数を把握していないものが 48 市区町村 (100%)、
- ② 非該当者(注4)数を把握していないものが 48 市区町村(100%)、
- ③ 要支援の認定者数を把握していないものが 48 市区町村(100%)、
- ④ 要介護の認定者数を把握していないものが 48 市区町村(100%)、
- ⑤ 認知症の罹患状況を把握していないものが 48 市区町村(100%)、
- ⑥ 障害の有無を把握していないものが 48 市区町村 (100%)、
- ⑦ 二次予防事業の対象者数を把握していないものが 47 市区町村 (97.9%)

みられる。

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

(c) 一元的な実態把握が十分に行われていない理由

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

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

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

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

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

b 高齢者が社会的に孤立する原因等分析の実施状況

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

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

(a) 孤立死事例の把握・検証の状況

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

把握・検証を行っていない 43 市区町村では、その理由について、必要性が低いとしているものが 13 市区町村（30.2%）、孤立死についての統一的な定義が存在せず、何を「孤立死」として把握したらいいのか分からないとしているものが 24 市区町村（55.8%）、把握する仕組みがない又は方法が分からないとしているものが 12 市区町村（27.9%）となっていた。

これらの市区町村では、孤立死事例を把握・検証するためには、警察からの一人暮らし高齢者等の死亡情報の提供等が必要（18 市区町村）、国による孤立死の定義付けが必要（9 市区町村）などとしている。

(b) 孤立死事例の把握・検証の必要性等

このように、市区町村において、現に孤立している者や孤立死事例の把握・検証はほとんど行われていないことから、高齢者が社会的に孤立する原因やその動向等は必ずしも明らかとなっておらず、実態把握に必要な情報や、その保有先の特定なども進まない状況となっている。

しかし、孤立死事例を把握・検証している 5 市区町村では、「65 歳以上の高齢者が、誰にも看取られずに自宅で死亡し、数日間を経過し発見された場合」、「一人暮らしで誰にも看取られず居宅でなくなった状態」などとして、「孤立死」について独自の定義を設定し、実態把握、孤立死事例の検証を行っているものがあった。また、当該 5 市区町村の中には、警察からの情報提供を受けて、孤立死事例を把握している例のほか、地域包括支援センターや保健、福祉、住宅等の関係部局に調査表を送付し、それぞれが把握している孤立死の事案について報告

を求め、孤立死事例を把握している例もあった。

また、自殺予防対策や交通安全対策、児童虐待の防止対策のように、毎年、全国における自殺者や交通事故死亡者、児童虐待による死亡者の関連情報を収集し、それらの要因や動向を分析することにより、その防止対策が効果的なものとなるよう活用している例がある。

さらに、国会においては、高齢者の孤立死に関する実態把握の必要性等について指摘されており、政府は、「今後、孤立死の問題に関して必要な施策を検討する中で、孤立死の実態把握の方法等についても調査研究を進めていきたい」と答弁(注6)するなどし、その必要性を認めている。

当省が意見を聴取した高齢者の孤立死問題について調査研究を行っている民間有識者においても、「孤立死は孤立化の結果であり、本来は孤立死する前に孤立状態から脱出させ、文化的生活を送らせるにはどうすべきかを考えることが重要であるが、孤立死の背後に隠れている高齢者の孤立化の実態を探るためにも、孤立死事例の把握やその要因分析を行う必要がある」として、孤立死事例の実態把握・検証の必要性を述べている。

これらを踏まえると、市区町村が行う孤立死事例の把握・検証を推進するとともに、孤立死及び孤立化の原因やその動向等の分析を行い、実態把握に必要な情報やその方法、対策の実施方法などの検討を行う必要があるとみられる。

(注6) 第180回国会における「衛藤晟一参議院議員提出独居老人等の孤独死に対する政府の対応に関する質問主意書」(平成24年3月16日付け質問第64号)に対する答弁(平成24年3月27日付け答弁書第64号)。

【所見】

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

- ① 市区町村等が行う孤立死事例の把握・検証結果や、それらの事例の分析に基づき実態把握に必要な情報の種類や保有先などの情報を集約し、全国に情報提供すること。
- ② 把握が困難な者や行政からの接触を拒否する者等に係る状況把握を効果的に実施している事例を収集し、市区町村に提供すること。
- ③ 市区町村・福祉事務所と関係機関等との連携を推進するため、電力会

社及びガス会社等との連携に係る先進的な事例を地方公共団体等へ周知するとともに、連携に当たってのアプローチの手法など（協定の締結や具体の通報方法等）を示すこと。

- ④ 市区町村が保有する高齢者の個人情報について、民生委員及び地域包括支援センターとの共有及び見守り活動の効果的な実施を推進するため、市区町村及び関係機関等に対し、国の解釈に基づく個人情報保護の取扱いを徹底し、必要な情報の提供が行われるよう助言すること。
- ⑤ 市区町村等における地域福祉計画等の策定状況を把握し、社会的に孤立するリスクの高い高齢者等を含む要援護者の把握や情報の共有の方法等を定めた地域福祉計画等を策定していない場合や内容が不十分な場合は、早期の策定等が促進されるよう情報提供等の支援を行うこと。
- ⑥ また、市区町村における社会的に孤立している高齢者等の実態把握の進捗状況等を定期的に把握し、その結果を公表すること。

(4) 仮設住宅に入居している高齢者の支援

ア 仮設住宅入居高齢者の支援の概要

(7) 仮設住宅等における介護・福祉サービス等の拠点づくり

今般の東日本大震災においては、被災者に多くの高齢者が含まれており、また、阪神・淡路大震災と同様に、長期間、仮設住宅に入居している高齢者については、孤立死等の発生が懸念されていることなどから、見守りや声掛けなどの取組や健康管理等を含めた日常生活に関するきめ細かな支援が求められている。

このため、厚生労働省では、東日本大震災による被災者の生活支援や復興支援を目的として、被災道県に対する介護基盤緊急整備等臨時特例基金（地域支え合い体制づくり事業分）の積み増しを実施しており（注1）、当該道県から資金の交付を受けた市町村は、仮設住宅や借上げ住宅等に生活する高齢者等の安心した生活を支援するためのサービス拠点（以下「サポート拠点」という。）を設置している（注2）。

（注1）平成23年度の第1次補正予算では70億円、第3次補正予算では90億円を計上している。積み増しの対象は、東北地方太平洋沖地震により、災害救助法（昭和22年法律第118号）の適用を受けた市町村を有する道県（北海道、青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉、新潟及び長野）である。

（注2）平成23年11月4日現在、全国で91か所のサポート拠点が設置されており、このうち64か所が開設されている。

サポート拠点においては、「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」（平成23年4月19日付け都道府県高齢者保健福祉主観部（局）宛て老健局総務課等連名事務連絡。以下「サポート拠点等の設置に関する通知」という。）により、地域の実情に応じ、高齢者等の入居者に対する巡回・訪問、総合相談支援、デイサービス、地域交流サロン、生活支援サービス等を包括的に実施することとされている。

このうち、巡回・訪問については、仮設住宅に入居している高齢者等が孤立することを防止する見守りや声掛け、相談の受付などを目的として行われているものであるが、新聞報道等においても、東日本大震災後の復興が進展せず、いまだ先が見えないことによる不安やストレスなどから部屋に閉じこもり、孤立する高齢者等が増加する傾向にあるとして、改めて、その重要性が指摘されている。

また、介護、年金、就労、健康など多岐にわたる相談に応じる総合相談支援についても、相談者のニーズ及び行政課題の把握、関係機関への橋渡し等による問題の解決など、仮設住宅に入居している高齢者等が安心して日常生活を送るための重要な役割を担っている。

これら巡回・訪問や総合相談支援を行う者として、訪問支援員やライフ

サポートアドバイザー（住民からの様々な相談を受け止め、軽微な生活援助のほか、専門相談や具体的なサービス、心のケア等につなぐなどの業務を実施）、相談支援専門員等が配置されている。

(4) 高齢者等に配慮した仮設住宅の整備

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

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

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

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

イ 仮設住宅入居高齢者の支援の状況

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

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

(7) サポート拠点における高齢者等の支援状況

a 巡回・訪問の実施状況

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

(a) 巡回・訪問の実施状況

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

(b) 活動実績が低調なサポート拠点が生じている理由

6 サポート拠点について、巡回等の実施方針をみると、1 日に全世帯を巡回するとしているものがある一方で、何世帯を訪問するかは定めていないものもあるなど、そもそも巡回・訪問の実施方針がそれぞれ異なっており、また、巡回・訪問の実施体制についても、職員 1 人当たりの受持ち世帯数に最大で 3 倍の較差が生じるなどの状況であった。

(c) 巡回・訪問の実施頻度を増加させる必要性

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

b 総合相談の実施状況

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

(イ) 仮設住宅における設備の有効利用

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

況であった。

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

(ウ) 仮設住宅に入居している高齢者に対する意識調査

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

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

a 近隣住民等との関わり合いや生活上の不安の解消等

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

b 孤立化を防止するための対応を求める意見

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

(I) 仮設住宅における孤立防止対策の推進等の必要性

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

う十分配慮する必要がある。

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

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

【所見】

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

2 災害時における高齢者の保護

(1) 災害発生時における高齢者の避難支援の必要性

近年の大規模災害による犠牲者のうち、高齢者の占める割合は、おおむね6割以上となっており、災害時に高齢者を保護する取組が必要とされている。

阪神・淡路大震災においては、高齢者や障害者等に対する安否確認や状況把握に手間取ったことや情報不足、被災後の生活等のケアが十分でなかったことなど、支援の在り方に多くの課題が生じた。

また、平成16年7月の新潟・福島豪雨及び福井豪雨では、避難支援が適切に行われず、犠牲者における高齢者の割合が8割を超えた一方で、同年10月に台風23号が発生した際に、阪神・淡路大震災での教訓を基に、災害対応マニュアルを整備するなど、避難支援体制を整えていた兵庫県豊岡市西花園地区においては、犠牲者をゼロに抑えることができた例もあり、災害発生時の高齢者の保護対策の中でも、避難支援を迅速かつ的確に行うための体制を平常時から整えておくことの重要性が改めて認識されている。

(2) 災害発生時における高齢者等の避難支援に係る対策の概要

ア 要援護者の避難支援の取組方針等の策定等

必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとることに支援を要する、いわゆる「災害時要援護者」については、その避難等が円滑に行われるよう、国（内閣府、総務省及び厚生労働省）は、都道府県に対し、「災害時要援護者の避難対策について」（平成18年3月28日付け府政防第233号・消防災第110号・社援発第0328001号内閣府、総務省消防庁、厚生労働省関係課長連名通知）により、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成17年3月内閣府「集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」策定、18年3月内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」改訂。以下「ガイドライン」という。）を参考に、以下の要援護者の避難支援のための取組方針等を策定・整備するよう要請している。

(ア) 全体計画

市区町村が地域の実情を踏まえ、要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲、要援護者についての情報収集・共有の方法など、要援護者対策の取組方針を定めるもの

(イ) 災害時要援護者名簿

全体計画に基づいて把握した要援護者の名前等が掲載され、災害時に市区町村、自治会・町内会等自主防災組織、民生委員等が避難支援や安

否確認等を行う際に活用されるもの

(ウ) 個別計画

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

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

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

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

(注) ①基本的考え方（避難支援プランの目的、自助・共助・公助の役割分担等）、②避難支援プランの対象者の考え方（範囲）、③要援護者情報の収集・共有の方法、④避難支援体制（市町村各部局（防災、福祉等）や関係機関（消防団、水防団、自主防災組織、福祉関係者等）の役割分担等）、⑤避難準備情報、避難勧告・指示等の発令・伝達方法、⑥洪水・土砂災害・津波・高潮ハザードマップ等の整備・活用方法、⑦

避難誘導の手段・経路等、⑧避難所における支援方法、⑨要援護者避難訓練の実施、⑩避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次・策定方法等）の10項目となっている。

イ 避難支援訓練の実施、安否確認体制の整備等

厚生労働省は、前述の通知「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」（以下「把握・共有・安否確認等円滑実施通知」という。）において、①要援護者として想定される高齢者等の情報について、漏れの無い情報把握に努めること、②要援護者情報を自主防災組織や民生委員等と共有しておくこと、③発災後、民生委員が担当する要援護者の安否確認を速やかに行うことのできる体制を構築することなどを都道府県等に要請している。

また、モデル計画においては、災害時に高齢者等の要援護者の避難支援を迅速かつ的確に行うため、平常時から、自主防災組織等が中心となり、要援護者や避難支援者とともに、避難支援訓練等を実施し、避難支援方策の検証・確認等を行うことによる支援体制の充実や、地域全体の防災意識の向上を図ることが必要であるとされている。

ウ 東日本大震災における要援護者支援の課題等

しかし、東日本大震災においても、死者及び震災関連死者のうち高齢者の占める割合は、前者は65.8%、後者は89.5%と依然として高くなっており、さらに、発災後に要援護者の支援や安否確認等を目的として被災地に入った障害者団体やボランティア団体などに、個人情報保護を理由として災害時要援護者名簿が提供されなかったなどの問題が多数発生した。

このような状況を受けて、政府は、「防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針」（平成24年3月29日中央防災会議決定）を決定し、防災対策の充実・強化に向けた各種取組を進めていくこととしており、その一環として、要援護者の避難支援について、平成24年10月、内閣府に「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」を設け、東日本大震災における要援護者の避難の状況等を検証し、ガイドラインの見直しを含めた検討を行った。

(3) 災害発生時における高齢者等の避難支援に係る取組の実施状況

ア ガイドライン等に基づく取組方針等の策定等の状況

調査対象49市区町村について、全体計画、災害時要援護者名簿及び個別計画の策定状況をみると、これら全てを策定しているものは、5市区町村（10.2%）にとどまっており、避難支援対策推進通知において、平成21年度までに全体計画等を策定等することが目標とされているにもかかわらず、2年以上経過した平成23年度末時点においても、全く策定されていない（策

定中を含む。)もの(4市区町村)を始め、多くの市区町村において、取組方針等の策定等が進んでいない状況であった。

イ 全体計画の策定状況等

(7) 全体計画の策定状況

調査対象 49 市区町村について、全体計画の策定状況をみると、策定済みが 34 市区町村 (69.4%) ある一方、策定中が 6 市区町村 (12.2%)、未策定が 9 市区町村 (18.4%) であった。

また、全体計画が未策定の 9 市区町村のうち、6 市区町村では、その理由として、地域防災計画や災害時要援護者支援事業の実施要綱等の他の計画等を全体計画とみなしていることを挙げているが、その中には当該地域防災計画等の内容が全体計画としては十分な内容となっていないとみられるものが 4 市区町村ある。

さらに、全体計画を策定中又は未策定の 15 市区町村においては、避難支援体制(市区町村の関係部局や関係機関等の役割分担)等が明確になっていないため、①個別計画を策定できない、②避難支援訓練を実施できない、③安否確認体制を整備できないなどの支障がみられ、要援護者対策の基本方針となる全体計画を策定することは、要援護者対策を円滑・適切に進める上で、必要不可欠なものとなっている。

(4) 全体計画の内容

全体計画を策定済みの 34 市区町村及び策定中の 4 市区町村(6 市区町村のうち、概要等ができている 4 市区町村)における避難支援対策推進通知で示されている全体計画に盛り込むべき 10 項目の具備状況をみると、これらの内容を全て盛り込んでいるものは 4 市区町村 (10.5%) にとどまっており、残る 34 市区町村では、避難支援プランの対象者の考え方(範囲)及び要援護者情報の収集・共有の方法の 2 項目については盛り込まれているものの、他の 8 項目のいずれかが盛り込まれていない状況であった。

これらの市区町村では、その理由として、既に当該事項を地域防災計画等に記載していることや、個別計画に記載することなどを挙げているが、要援護者対策の全容を明らかにし、その取組方針を明確なものにするため、また、個別計画を適切に策定するためにも、避難支援対策推進通知で示されている 10 項目など必要な事項を一元的に盛り込んだ計画を策定し、その内容を充実させる必要がある。

ウ 災害時要援護者名簿の作成状況等

(7) 災害時要援護者名簿の作成状況

調査対象 49 市区町村について、災害時要援護者名簿の作成状況を見る

と、作成済みが 33 市区町村（67.3%）ある一方、作成中（一部地域のみを作成している 4 市区町村を含む。以下同じ。）が 11 市区町村（22.4%）、未作成が 5 市区町村（10.2%）であった。

名簿を作成していない市区町村では、その理由として、①全体計画を策定中であり、要援護者の範囲が決まっていない、②町内会役員及び民生委員は日頃の見守り活動を通じて、地域の要援護者を把握しており作成する必要がないなどとしている。

しかし、地域や民生委員が要援護者の全てを把握していない可能性があり、把握漏れを防ぐ観点などから、行政として要援護者を把握・整理しておくことは重要である。

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

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

(1) 災害時要援護者名簿の掲載内容

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

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

また、個人情報保護条例に目的外利用を可能とする規定がないことから、防災部局が福祉部局から要援護者情報を入手できず、災害時要援護者名簿に必要な情報（要介護認定情報や障害の種別及び程度の情報等）が掲載さ

れていないため、災害時要援護者名簿としての有用性が低くなっているとみられるものもあった。

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

(ウ) 要援護者情報の収集方法

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

a 関係機関共有方式

個人情報保護条例における保有個人情報の目的外利用・第三者提供を可能とする規定を活用して、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の間で共有する方式

b 手上げ方式

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

c 同意方式

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

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

このため、災害時要援護者名簿を作成済みの 33 市区町村のうち、管内全域における災害時要援護者名簿の対象者数を把握している 22 市区町村について、災害時要援護者名簿の登録率（災害時要援護者名簿の対象者に対する登録者の割合）をみると、関係機関共有方式を採用している市区町村における平均登録率が 81.4%であるのに対して、この方式を採用してい

ない市区町村では 31.9%と低くなっており、要援護者の情報を十分に活用できていない状況となっていた。

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

(I) 災害時要援護者名簿の配布状況

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

重要な配布先に配布していないものがある市区町村では、その理由について、要援護者の同意を得る必要があるとしているものが多く、そのほか、配布先の機関が災害時要援護者名簿に掲載されている要援護者の避難支援活動に携わることとなっていない、災害時要援護者名簿の具体的な活用方法が未定である、災害時に名簿を配布すれば足りるなどとしている。

しかし、災害発生時には、迅速に重要な配布先に災害時要援護者名簿を配布できないおそれがあることから、平常時から名簿を配布した上で、その活用方法等を事前に決めておくことが望ましい。

なお、災害時要援護者名簿登録者宅を地図に落とし込み、配布するなど、要援護者情報の共有方法を工夫している例が 5 市区町村あった。

エ 個別計画の策定状況等

(7) 個別計画の策定状況

調査対象 49 市区町村について、個別計画の策定状況を見ると、策定済みが 10 市区町村（20.4%）ある一方、策定中（一部地域のみを策定している 6 市区町村を含む。以下同じ。）が 12 市区町村（24.5%）、未策定が 27 市区町村（55.1%）あり、多くの市区町村で個別計画の策定までには進んでいない状況であった。

これらの市区町村では、その理由について、①全体計画又は災害時要援

護者名簿が未策定である、②避難支援者の確保に難航している、③計画の策定主体とされる民生委員や地域包括支援センター等の業務が多忙であるなどとしている。

この中でも、とりわけ避難支援者の確保については、個別計画を策定中の市区町村においても難航しているものが多く、その理由として、①要援護者と地域とのつながりの希薄化や、②支援を依頼することに対する要援護者の心理的負担、③要援護者に何かあった場合に責任を取らされるなどの避難支援者に対する誤解や、個人情報を保有することに対する抵抗感から生じる心理的負担などを挙げている。

しかし、調査対象とした市区町村の中には、①避難支援者を確保できない者についてもひとまず個別計画を策定し、その後地域でその対応を検討するとしている例や、②避難支援者の候補となるサポーターを養成している例がみられることなどから、現在未策定の市区町村においても、避難支援者の確保及び個別計画の策定を進める余地はあるものと考えられる。

また、民生委員や地域包括支援センター等が多忙により個別計画を策定できないとしている市区町村においても、これ以外の市区町村の多くでは、行政機関が主体的に個別計画の策定に関与していることから、行政機関がそれらと連携して、個別計画の策定を進める余地はあるものと考えられる。

さらに、個別計画を策定していない 27 市区町村の中には、災害時要援護者名簿に避難支援者を記載しており、これが個別計画を兼ねるなどとしているものが 6 市区町村あった。

(4) 個別計画の内容

災害時に要援護者の避難誘導等を迅速かつ的確に実施するためには、個別計画に避難支援者、避難場所、避難経路、避難方法、情報伝達方法等を盛り込んでおくことが重要である。

しかし、個別計画を策定済み又は策定中の 22 市区町村のうち、内容が把握できた 20 市区町村について、その内容をみると、これらの内容を全て盛り込んでいるものは 2 市区町村（10.0%）にとどまっており、残る 18 市区町村の個別計画には、避難支援者については盛り込まれているものの、他の事項のいずれかが盛り込まれていない状況であった。

これらの市区町村では、その理由として、①当該事項を全体計画等に既に盛り込んでいること、②災害の状況等によって避難経路、避難方法等は変化し得るため、避難支援者等がその場で判断すべきであることなどを挙げている。

(ウ) 個別計画の配布状況

個別計画を策定済み又は策定中の 22 市区町村のうち、配布先を把握できた 20 市区町村についてみると、民生委員と民生委員・児童委員協議会のどちらにも配布していないものが 9 市区町村（45.0%）、地域組織（自治会・自主防災組織等）に配布していないものが 8 市区町村（40.0%）、消防署と消防本部のどちらにも配布していないものが 16 市区町村（80.0%）、避難支援者に配布していないものが 13 市区町村（65.0%）、要援護者に配布していないものが 12 市区町村（60.0%）あるなど、重要な配布先への配布が行われていない状況であり、これらの全てに個別計画を配布しているものは 2 市区町村（10.0%）にとどまっていた。

重要な配布先に配布していないものがある市区町村の多くは、その理由として、災害時要援護者名簿と同様に要援護者の同意を得る必要があることなどを挙げており、また、要援護者本人に配布すれば足りるとして、避難支援者等の関係者に、これを配布していないものもあった。

しかし、要援護者の避難誘導等を迅速かつ的確に実施するためには、あらかじめ、個別計画を関係者間で共有し、災害に備えておくことが望ましい。なお、個別計画を自治会が作成・管理していることを理由に、行政機関がその配布状況等を把握していない例が 2 市区町村あった。

オ 災害時要援護者名簿及び個別計画の作成・配布等の推進方策

このように、多くの市区町村において、個人情報取扱いに慎重になるあまり、災害時要援護者名簿等に必要な要援護者が掲載されない、必要な関係機関等に災害時要援護者名簿等が配布されないなどの状況となっている。

しかし、前述（1(3)イ(ア)）のとおり、「個人情報の保護に関する基本方針」により、いわゆる「過剰反応」が一部にみられることを踏まえ、地方公共団体においても、個人情報保護法の趣旨にのっとり、個人情報保護条例の適切な解釈・運用を行うことが求められている。今回、調査対象とした市区町村においても、個人情報の提供に係る条例を改正して、本人の同意が得られなくても個人情報を各関係者に提供できるとした例や、個人情報の目的外利用に当たるおそれがある場合であっても、個人情報保護審議会に諮問することなどにより、関係部局等から必要な要援護者情報を入手している例があった。

なお、要援護者情報の把握・共有の方法を工夫している例として、関係機関共有方式により、対象とする要援護者情報を把握・共有した上で、同意方式により、本人の同意を得て名簿を作成・配布している例や、同意者のみの名簿のほか、不同意の高齢者等についても別個に情報を把握するなどして、より多くの要援護者の情報を把握・共有している例などもあることから、早

急な条例の制定等が困難な市区町村においては、これらの方策により対応する余地があると認められる。

カ 避難支援訓練の実施状況

調査対象 49 市区町村について、避難支援訓練の実施状況をみると、避難支援訓練を全く実施していないものが 19 市区町村（38.8%）、一部の地域のみで実施しているものが 9 市区町村（18.4%）あった。

これらの市区町村では、その理由として、全体計画、災害時要援護者名簿等が未策定（策定中を含む。）であることを挙げているものが多くあった。

そのほか、避難支援訓練は地域住民が主導的に実施するものであるとして、この実施を地域住民に任せ、その内容を把握していないとしているものなどがあるが、一方で、地域住民の自主性を尊重しつつも、地域住民が自主的に企画する避難支援訓練を市が支援している例や、毎年管内全域での避難支援訓練を実施し、確認された課題の検証や災害時要援護者名簿の更新などを行っている例もあった。

キ 要援護者の安否確認体制の整備状況

調査対象 49 市区町村について、要援護者の安否確認体制の整備状況をみると、未整備等となっているものが 15 市区町村（30.6%）あった。

これらの市区町村では、安否確認体制を整備していない理由として、全体計画が未策定であること等により、災害時の市区町村の関係部局及び関係機関の役割分担が明確になっていないことなどを挙げているものがあった。

また、要援護者情報の把握及び安否確認を地域住民主導により行うとしているため、市区町村が安否確認体制を整備していないとしている例があるが、要援護者の安否を把握できなければ、その後も被災した要援護者に適切な支援等を行うことができないおそれがあり、市区町村として、要援護者の安否を確認できる体制を構築することが必要である。

なお、既に安否確認体制を整備している市区町村の中にも、民生委員や職員等に過度の負担がかかることを懸念し、福祉サービス業者との連携等による新たな安否確認体制の構築を今後の検討課題としているものもあった。

【所見】

したがって、内閣府、総務省（消防庁）及び厚生労働省は、災害時に真に避難支援が必要となる高齢者等の避難支援の実効性を高める観点から、災害時要援護者名簿の作成などについて災害対策法制に位置付け、要援護者に係る個人情報の目的外利用や第三者提供について個人情報保護法制との関係を

整理するとともに、「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」からの提言を受けて見直すこととしている「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」と併せて周知を図ることなどにより、市区町村における次のような取組を進め、要援護者の避難支援対策の充実強化を図る必要がある。

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