

提言書

(調査報告書)

— ひとり暮らし高齢者の社会的孤立
を防止する取組みについて —

令和6年3月

小浜市議会 総務民生常任委員会

目 次

1	はじめに	・ ・ ・ ・ ・	P 1
2	調査の進め方	・ ・ ・ ・ ・	P 1
3	取組経過	・ ・ ・ ・ ・	P 2
4	「社会的孤立」および「ひとり暮らし高齢者」に係る現状等	・ ・	P 3
	(1) 社会的孤立の防止に係る国の動き(孤独・孤立対策推進法の概要)		
	(2) 社会的孤立の定義等		
	(3) 本市のひとり暮らし高齢者数等の推移		
	(4) 社会的孤立の防止に関連する本市の例規、計画		
5	調査内容	・ ・ ・ ・ ・	P 6
	(1) 社会的孤立の防止に係る各分野ごとの調査	・ ・ ・ ・ ・	P 6
	ア 社会的孤立の実態把握、情報の管理・活用の分野		
	イ 社会的孤立につながる要因の解消に向けた取組みの分野		
	(ア) 社会的交流(会話・コミュニケーション等)の促進		
	(イ) 社会参加(地域行事、各種活動等への参加等)の促進		
	(ウ) 受領的サポート(相談・支援制度等)の促進		
	(エ) 提供的サポート(生きがいづくり等)の促進		
	ウ 支援体制(官民連携)、その他の取組みの分野		
	(2) 小浜市民生委員児童委員協議会との意見交換会	・ ・ ・ ・ ・	P13
	(3) 各分野ごとの論点における意見の取りまとめ	・ ・ ・ ・ ・	P15
6	提 言	・ ・ ・ ・ ・	P20
7	国等に要望すべき事項	・ ・ ・ ・ ・	P24
8	おわりに	・ ・ ・ ・ ・	P25

1 はじめに

わが国では、高齢化や核家族化が進行するとともに、血縁、地縁、社縁といった共同体機能の脆弱化等の社会状況の変化により、人と人とのつながりが希薄になり、「孤独」と「孤立」という問題が顕在化した。近年の新型コロナウイルス感染症対策としての不要不急の外出自粛等により、人や社会との接触機会が更に減少し、これらの問題は一層深刻さを増している。

そうした中、国においては、令和3年2月から孤独・孤立対策担当大臣が司令塔となり政府一体となって対策を進め、同年12月には「孤独・孤立対策の重点計画」が定められた。また、本年4月には「孤独・孤立対策推進法」が施行されることとなっており、今後全国の自治体において孤独・孤立の予防、孤独・孤立状態からの脱却に向けた施策等が一層推進されると予想される。

本市においては、協働のまちづくり政策等による地域住民のつながりの推進や、高齢者等を対象とする介護予防・生活支援事業などの各種施策等を実施することにより、結果として孤独・孤立の防止に寄与してきたと言える。しかし、社会状況の変化による市民意識の変容や孤独・孤立対策推進法の施行等を踏まえ、孤独・孤立防止の視点を取り入れた政策、施策の在り方を検討していかなければならない時期を迎えている。

「孤立」は客観的に見た状態を表し、行政・地域住民・関係団体の一体的な支援に取り組む必要がある一方、「孤独」は、寂しいといった主観的な感情であるため個人差が大きく、行政の対応が難しい面がある。

当委員会では、「孤独」と「孤立」両問題への対策が必要であることを十分に認識した上で、今回は「社会的孤立の防止」に焦点を当て、その対象者を、社会的孤立に陥るリスクが高く、本市においても今後更に増加することが予想される「ひとり暮らし高齢者」に絞り議論を行った。

本調査報告書では、各委員等の意見を集約した結果を報告するとともに、今後本市が取り組むべき政策および各種施策を実施する上で留意すべき事項を、議会の総意として提言する。

2 調査の進め方

当委員会の調査の進め方として、本年4月に施行される孤独・孤立対策推進法および本市の関連計画の内容を踏まえながら、担当課へのヒアリングを実施し、ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止に関連する取組みの現状把握を行った。

また、当委員会の意見の取りまとめに当たっては、その結果が社会的孤立の予防、またはその状態からの脱却に効果的なものとなるよう、「社会的孤立の実態把握、情報の管理・活用」「社会的孤立につながる要因の解消に向けた取組み」「支援体制、その他」の三つの分野に分けた上で、それぞれの分野において今後ポイントとなる事項を論点として整理し、慎重に議論することとした。

なお、調査を充実させるため、地域において高齢者等のサポートを行っている民生委員（地区会長）との意見交換会を行い、地域の実情の把握にも努めた。

3 取組経過

期日	調査・取組内容
令和5年 6月8日(木)	【第1回】 調査テーマの協議
6月23日(金)	【第2回】 調査テーマの決定 「ひとり暮らし高齢者の社会的孤立を防止する取組みについて」
6月23日(金)	調査テーマを議長に通知
6月29日(木)	閉会中の委員会継続審査議決
8月7日(月)	【第3回】 調査の進め方について
8月22日(火)	【第4回】 担当課ヒアリング【民生部 高齢・障がい者元気支援課】 ・ひとり暮らし高齢者の社会的孤立を防止する取組みの現状について
9月11日(月)	【第5回】 ・現状の取組みの整理（問題・課題の抽出）
9月25日(月)	【第6回】 ・論点の整理 ・「実態把握、情報の管理・活用」に係る議論
10月6日(金)	【第7回】 ・「社会的交流の促進」に係る議論
10月24日(火)	【第8回】 ・「社会的交流の促進」に係る議論 ・「社会参加の促進」に係る議論
11月15日(水)	【第9回】 ・「社会参加の促進」に係る議論 ・「受領的サポートの促進」に係る議論
12月1日(金)	【第10回】 ・「受領的サポートの促進」に係る議論 ・「提供的サポートの促進」に係る議論 ・「支援体制（官民連携）」「その他」に係る議論
12月19日(火)	【第11回】 ・「支援体制」「その他」に係る議論 ・これまでの議論の取りまとめ ・意見交換会の開催について
令和6年 1月23日(火)	【第12回】 ・これまでの議論の取りまとめ ・意見交換会の開催について ・提言書（調査報告書）案について
2月7日(水)	【第13回】 ・小浜市民生委員児童委員協議会との意見交換会 テーマ「ひとり暮らし高齢者の社会的孤立を防止する取組みについて」
2月19日(月)	【第14回】 ・意見交換会の振り返り ・市に提言すべき事項について ・国等に要望すべき事項について
3月5日(火)	【第15回】 ・提言書案について ・国に提出する意見書案について
3月11日(月)	政策討論会
3月15日(金)	【第16回】 ・政策討論会の振り返り

4 「社会的孤立」および「ひとり暮らし高齢者」に係る現状等

(1) 社会的孤立の防止に係る国の動き（孤独・孤立対策推進法の概要）

国は、社会状況の変化による個人と社会および他者とのつながりの希薄化や、コロナ禍による孤独・孤立問題の深刻化に対応するため、令和3年2月に「孤独・孤立対策担当大臣」および「内閣官房孤独・孤立対策担当室」を設置した。

また、同年12月には孤独・孤立対策推進会議において「孤独・孤立対策の重点計画」を定めるとともに、政府初となる孤独・孤立の実態把握に関する全国調査を令和3年と4年に2回実施した。

令和5年5月には、孤独・孤立対策推進法が成立し、本年4月1日に施行される。

孤独・孤立対策推進法の概要は、以下のとおりである。

【孤独・孤立対策推進法の概要<令和6年4月1日施行>】

目的（第1条）

孤独・孤立対策（孤独・孤立の状態となることの予防、孤独・孤立の状態にある者への迅速かつ適切な支援その他孤独・孤立の状態から脱却することに資する取組）について、基本理念等を定め、他の関係法律による施策と相まって、総合的な孤独・孤立対策に関する施策を推進することを目的とする。

基本理念（第2条）

- ①社会のあらゆる分野において孤独・孤立対策の推進を図ることが重要であること。
- ②当事者等の立場に立ち、その状況に応じた継続的な支援が行われるようにすること。
- ③当事者等の意向に沿って、当事者等が社会および他者との関わりを持つことにより孤独・孤立の状態から脱却して日常生活・社会生活を円滑に営むことができるようになることを目標として、必要な支援が行われるようにすること。

国の責務（第3条）

国には、孤独・孤立対策に関する施策を策定し、実施する責務がある。

地方公共団体の責務（第4条）

地方公共団体には、国および他の地方公共団体との連携を図りつつ、その区域内における当事者等の状況に応じた施策を策定し、実施する責務がある。

基本的施策（第8条～第19条）

【国】

- 孤独・孤立対策の重点計画の策定※
- 地方公共団体および当事者等への支援を行う者に対する支援
- 調査研究の推進

【国および地方公共団体】

- 国民の理解の増進
- 相談支援
- 協議の促進等
- 人材の確保等

【地方公共団体】

- 孤独・孤立対策地域協議会の設置

※基本的施策については、「孤独・孤立対策の重点計画の策定」のみが法的義務。その他の施策は、努力義務規定。

(2) 社会的孤立の定義等

委員会では、議論を行う上での基本的事項として、「社会的孤立の定義」「社会的孤立が招く問題（影響等）」「社会的孤立につながる要因」を確認し、全委員が次のような認識を共有した。

○社会的孤立の定義

現在、法律等において明確な定義付けはなされていないが、国から発出された高齢社会白書および孤独・孤立対策推進法では、次のとおり示されている。

【平成 22 年版 高齢社会白書（内閣府）】

⇒ここでは、「社会的孤立」を「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」という意味で用いる。(P52)

【孤独・孤立対策推進法（第 1 条）】 *孤独・孤立の状態

⇒社会の変化により個人と社会及び他者との関わりが希薄になる中で、日常生活若しくは社会生活において孤独を覚えることにより、又は社会から孤立していることにより心身に有害な影響を受けている状態。

○社会的孤立が招く問題（影響等）

各種文献によると、社会的孤立の状態が続くことによって、次のような問題が生じる可能性が高いと考えられている。

- 生きがいの低下
- 経済的困窮
- ごみ屋敷の発生
- 消費者トラブルの発生
- 日常生活や緊急時（災害等）に必要な支援を受けることが難しくなる
- 孤立死 等

⇒個人の問題にとどまらず、社会的な影響が大きいものとなり、行政等による政策的な取組みが必要。

○社会的孤立につながる要因

国の調査や各種文献によると、おおむね次の四つの事項が、社会的孤立につながる要因と考えられている。

- ①「社会的交流」の欠如（家族・友人等との会話・コミュニケーション頻度が少ない 等）
- ②「社会参加」の欠如（社会・地域活動等に参加しない、できない 等）
- ③「受領的サポート」の欠如（頼れる人が少ない、行政・NPO法人などからの支援を受けていない 等）
- ④「提供的サポート」の欠如（手助けをする相手がいらない、生きがいがない 等）

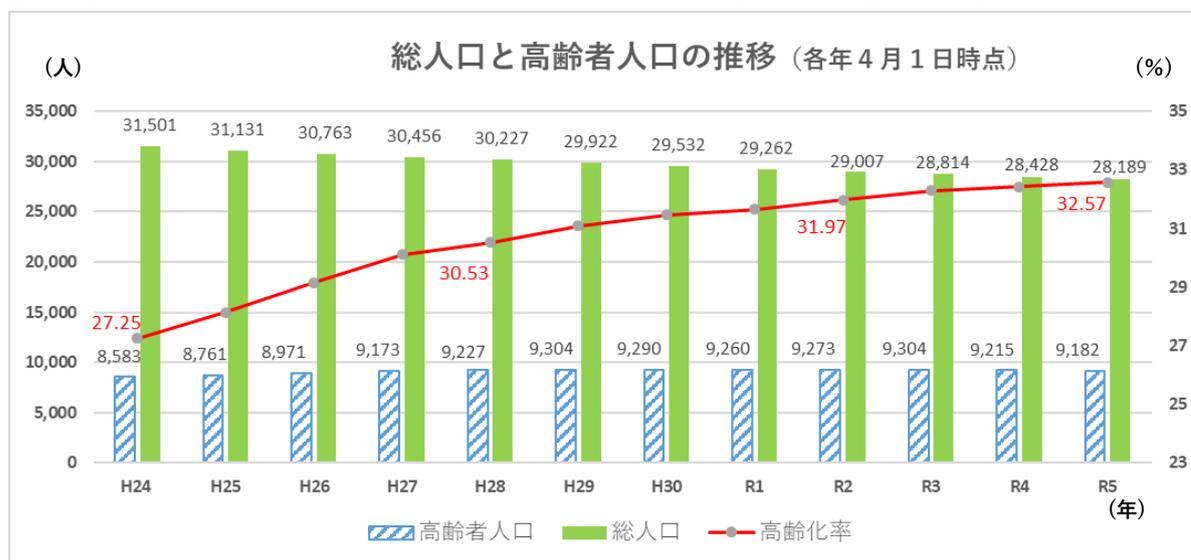
(3) 本市のひとり暮らし高齢者数等の推移

次に、「ひとり暮らし高齢者」の現状を把握するため、担当課からヒアリングを行い、本市の65歳以上の高齢者人口、総人口に対する高齢化率、ひとり暮らし高齢者数の推移等を確認した。

高齢者人口および高齢化率の推移は、【図1】に示すとおりである。高齢者人口はおおむね横ばいであるが、総人口の減少により高齢化率は年々上昇し、令和5年4月1日時点で32.57%となっている。また、ひとり暮らし高齢者数の推移は、【図2】に示すとおりである。平成28年以降は年々増加し、令和5年4月1日時点で1,303人で、平成25年からの10年間で270人増えている。

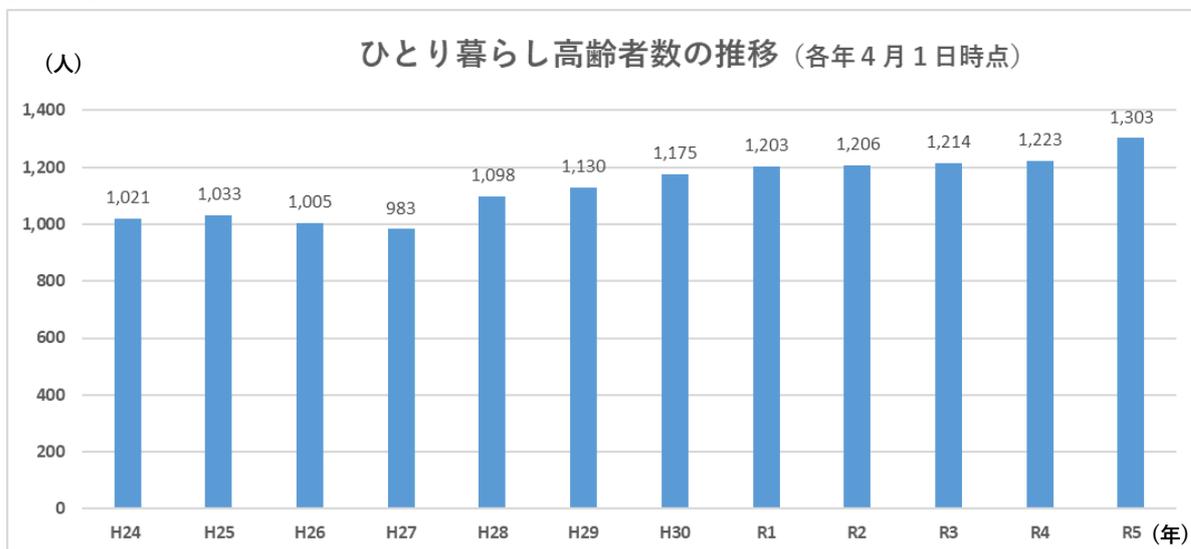
なお、令和5年8月時点での地区別のひとり暮らし高齢者数は、雲浜地区(295人)、小浜地区(268人)、西津地区(164人)の順に多く、地区別の高齢者人口に対するひとり暮らし高齢者数の割合についても、同じ順に高い値を示している。

【図1】 民生部 高齢・障がい者元気支援課から提供された資料を基に作成



※高齢者人口および総人口は住民基本台帳による

【図2】 民生部 高齢・障がい者元気支援課から提供された資料を基に作成



※ひとり暮らし高齢者数は高齢者世帯等要配慮者調査による

(4) ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止に関連する本市の例規、計画

本市では、現時点においてひとり暮らし高齢者等の社会的孤立の対策に特化した例規・計画等は策定されていない。しかしながら、小浜市自殺対策計画（R2～R6）において、孤独・孤立の予防を推進することとしており、その施策は、第4期小浜市地域福祉計画（R4～R8）、小浜市高齢者福祉計画および第8期介護保険事業計画（R3～R5）等における高齢者の介護予防・生活支援事業等により取り組まれている現状がある。小浜市地域福祉計画には、孤立を感じたり、心の不調を抱えるリスクを持ちやすい者として、ひとり暮らし高齢者を対象者に含め、SOSを見逃がさない仕組みと支援につなげる体制づくりを推進する必要がある旨を明記している。

5 調査内容

(1) 社会的孤立の防止に係る各分野ごとの調査

委員会では、ひとり暮らし高齢者が社会的孤立の状態に陥らないために、今後どのような予防的取組みが必要であるかに主眼を置いて、調査の進め方を議論した。

様々な角度からの議論が可能である中、委員会ではP4に示した「社会的孤立につながる四つの要因」に着目し、それらの要因を解消するためにどのような政策、施策が必要であるかについて調査することにより、最も効率的に議論が進み、効果的な結論を導き出すことができると考え、最終的に「ア 社会的孤立の実態把握、情報の管理・活用」「イ 社会的孤立につながる要因の解消に向けた取組み」「ウ 支援体制（官民連携）、その他」の三分野において調査を進めることとした。

さらに、分野ごとに、社会的孤立の防止に関連する現在の本市の取組みを確認した上で、計16の論点を設定し、問題および課題、今後の政策の在り方について議論した。

調査分野および論点は、次の表のとおりであり、議論の取りまとめ結果は、次ページ以降に示すとおりである。

○委員会で整理した調査分野および論点

分野		論点
ア 実態把握・情報の管理・活用		1. 社会的孤立の防止に向けた実態把握（調査）の在り方
イ 社会的 孤立 の 要因 の 取 組 み	「社会的交流（会話・コミュニケーション等）」の促進 <u>見守り</u>	2. 民生委員活動の在り方 3. ひとり暮らし老人相談員活動の在り方 4. 民生委員、ひとり暮らし老人相談員の連携 5. ひとり暮らし高齢者の会話・コミュニケーション機会の促進策
	「社会参加（地域行事・各種活動への参加）の促進」 <u>居場所（交流）づくり</u>	6. ふれあいサロンの在り方 7. 老人クラブ活動の在り方 8. 地域行事（地域交流活動）の在り方・コミュニティセンターの活用 9. 各種行事（活動）への参加促進に向けた取組み
	「受領的サポート（相談・支援制度等）」の促進 <u>切れ目ない支援</u>	10. 各種サービス・支援・補助事業の効果的な周知方法 11. 今後必要な支援・補助事業等
	「提供的サポート（生きがいづくり等）」の促進 <u>居場所（生きがい）づくり</u>	12. 新たな居場所（生きがい）づくり 13. 生きがいづくりに向けた呼び掛け・働き掛け
ウ 「支援体制（官民連携）、その他」に係る取組み		14. 重層的支援体制整備事業の充実と地域包括ケアシステムの構築の在り方（協議体の設置） 15. 事業者との新たな連携（協定） 16. 地域住民が「自分ごと」として行動するために必要な取組み（つながりの強化）

ア 社会的孤立の実態把握、情報の管理・活用 の分野

I 本市の取組みの現状

社会的孤立の防止に関連する「行政」「地域住民」「各種団体」の現在の主な施策（取組み）は次のとおり。（※主に行政が関与するもので、各区等の主導による独自の取組みは除く。）

行政（民生委員を含む）

○民生委員の訪問活動による状況把握、高齢者世帯等要配慮者調査（3年ごと）等

【実態把握】

- ・民生委員が担当区域のひとり暮らし高齢者世帯等を訪問し、「高齢者世帯等要配慮者調査票」により世帯の状況を調査。また、日常の訪問活動において状況の変化を把握し、市に報告。

調査項目

- ①一般調査(住所、生年月日、世帯状況、障がい等の状況、緊急時の家族等の連絡先)
- ②災害時避難支援要否調査(災害時における避難支援の要否)
- ③緊急時の関係機関からの問合せ対応調査(かかりつけ医療機関、治療中の疾患)

※上記情報に係る担当民生委員以外の関係機関への情報提供に関する同意の有無の確認

⇒精神的不調のある者、社会的孤立の状況等は把握していない。

*今後社会的孤立の状態にある者（なる可能性がある者）の実態を把握するには、新たな調査の実施を検討することとなり、民生委員等の更なる協力が必要。（ただし、民生委員等の負担、なり手不足等の懸念があるため、配慮が必要。）

【管理】

- ・報告された内容については、高齢・障がい者元気支援課が作成する台帳で一元管理。
⇒民生委員からの報告、市民福祉課との連携により随時更新。

【活用】

- ・民生委員等がひとり暮らし高齢者世帯を訪問する際の一覧として活用。
- ・消防、警察、病院からの照会があった際に、該当する高齢者の情報を提供。

地域住民（ひとり暮らし老人相談員・地域ボランティア含む）

○ひとり暮らし老人相談員の訪問による状況把握

- ・訪問活動により必要に応じて民生委員・市に状況を報告。

各種団体（市ボランティア団体・NPO・民間企業等）

○地域見守り活動協力に関する協定（R5.8.1 現在：27 事業者）

- ・高齢者世帯等に配達等を行っている事業者が異変に気づいた場合に市に連絡。
⇒協定締結以降、協力事業者向けの研修は実施していない。

II 課題および今後の政策等の在り方に係る意見の取りまとめ

以上を踏まえ、今後必要な政策等を見いだすため、「ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止に向けた実態把握（調査）の在り方について」を論点に設定の上、意見の取りまとめを行った。

主な意見等の内容は、P15 のとおりである。

イ 社会的孤立につながる要因の解消に向けた取組み の分野

(ア) 社会的交流（会話・コミュニケーション等）の促進

I 本市の取組みの現状

社会的孤立の防止に関連する「行政」「地域住民」「各種団体」の現在の主な施策（取組み）は次のとおり。（※主に行政が関与するもので、各区等の主導による独自の取組みは除く。）

行政（民生委員を含む）

○民生委員の訪問等による会話・交流

- ・担当区域のひとり暮らし高齢者宅等を定期的に訪問し、会話・コミュニケーションを図っている。（活動に関する各種研修が実施されている。）

地域住民（ひとり暮らし老人相談員・地域ボランティア含む）

○ひとり暮らし老人相談員の訪問等による会話・交流

- ・担当区内のひとり暮らし高齢者宅を月1回程度訪問し、会話・コミュニケーションを図っている。（必要に応じて、民生委員等へ情報提供し、支援を引き継ぐ。（活動に関する研修はあるが、具体的な活動マニュアル等はない。）

各種団体（市ボランティア団体・NPO・民間企業等）

主なものは「P9(イ)社会参加（地域行事・各種活動への参加等）の促進」の「各種団体」の欄に記載の内容と同様。

II 課題および今後の政策等の在り方に係る意見の取りまとめ

以上を踏まえ、今後必要な取組みを見いだすため、四つの論点を設定の上、意見の取りまとめを行った。

主な意見等の内容は、P16 のとおりである。

(イ) 社会参加（地域行事・各種活動への参加等）の促進

I 本市の取組みの現状

社会的孤立の防止に関連する「行政」「地域住民」「各種団体」の現在の主な施策（取組み）は次のとおり。（※主に行政が関与するもので、各区等の主導による独自の取組みは除く。）

行政（民生委員を含む）

- 民生委員の訪問等による地域行事等への参加呼び掛け
- ふれあいサロン設置の促進
（特別養護老人ホーム若狭ハイツ、小浜市社会福祉協議会に委託）
 - ・市は各区1か所の設置を目標としている。令和4年度には、114区設置のうち90区程度が実動していた。（サロンリーダー向け研修会あり。4回/年）
- 小浜市総合福祉センター（サン・サンホーム（遠敷））の管理運営
（小浜市社会福祉協議会による指定管理）
- 老人クラブ助成事業補助金
- 生きがい活動拠点施設運営事業（（公社）若狭シルバー人材センターに管理運営を委託）
 - ・高齢者の生きがいと世代間交流を促進するための施設（遠敷）の運営
- いきいき地域・世代間交流事業
 - ・小浜市社会福祉協議会を中心としたボランティア・コミュニティー活動組織が小浜市総合福祉センター等を拠点として、高齢者の生きがいづくりや世代間交流などの事業を実施するための経費補助

地域住民（ひとり暮らし老人相談員・地域ボランティア含む）

- ひとり暮らし老人相談員の訪問等による地域行事等への参加呼び掛け
- ふれあいサロンの設置・開催（各区ごと）
 - ・健康チェックや相互の触れ合いを通じて心の張りを保ち、心身機能の低下予防、要介護状態の進行防止を目的に実施。地域のサロンリーダーや参加者（地域住民）によるひとり暮らし高齢者に対する参加を呼び掛け。
- 老人クラブによる各種活動（一部地域で老人クラブ家庭相談員による相談活動あり。）

各種団体（市ボランティア団体・NPO・民間企業等）

- ふれあいサロンにおける介護予防支援ボランティア等の活動
 - ・ほほえみサポーターズによる軽運動やゲーム
 - ・ふれあいサロン運動サポーター・サポートナースによる健康相談
- 小浜市社会福祉協議会を中心としたボランティア団体等による世代間交流事業等
 - ・小浜市総合福祉センター等を拠点として、高齢者の生きがいづくりや世代間交流事業等を実施（例：夕涼みコンサート・ソフトバレーボール等）

II 課題および今後の政策等の在り方に係る意見の取りまとめ

以上を踏まえ、今後必要な取組みを見いだすため、四つの論点を設定の上、意見の取りまとめを行った。

主な意見等の内容は、P17のとおりである。

(ウ) 受領的サポート（相談・支援制度等）の促進

I 本市の取組みの現状

社会的孤立の防止に関連する「行政」「地域住民」「各種団体」の現在の主な施策（取組み）は次のとおり。（※主に行政が関与するもので、各区等の主導による独自の取組みは除く。）

行政（民生委員を含む）

- 民生委員の訪問等による相談・助言
- 地域包括支援センターの運営
- 緊急通報装置貸与事業
 - ⇒185人が利用（令和4年度の実績）。利用していない者の理由等の状況は把握していない。
 - ⇒広報おばまの他、民生委員等による世帯訪問時にチラシを配付。
- 配食サービス事業
 - ・高齢者の健康増進および安否確認（週1回（非課税世帯は2回まで利用可）340円/1食）。
- 高齢者安心サポート事業
 - ・非課税世帯で、市内に支援可能な家族がいないひとり暮らし高齢者等に屋根の雪下ろしの費用を一部助成（経費の1/2（年1回、上限10万円））。

地域住民（ひとり暮らし老人相談員・地域ボランティア含む）

- ひとり暮らし老人相談員の訪問等による相談・助言

各種団体（市ボランティア団体・NPO・民間企業等）

- 商品宅配サービス（市内3社）
- 送迎サービス付きお買い物バス（市内1社、市外1社）
- 移動販売車（市内2社）
- 弁当宅配（市内3社 市外1社）
- 有償ヘルパー派遣（市内4社）
- 薬の配達サービス（市内13社）
- 店舗等の空きスペースの開放
- 人感センサー等を活用した見守り機器の商品化
- 小浜市社会福祉協議会の生活相談・支援事業（一部は市の委託事業）
 - ※（ ）内の事業者数は、リーフレット「小浜市買い物支援情報」（令和4年3月発行）による。

II 課題および今後の政策等の在り方に係る意見の取りまとめ

以上を踏まえ、今後必要な取組みを見いだすため、二つの論点を設定の上、意見の取りまとめを行った。

主な意見等の内容は、P18のとおりである。

(エ) 提供的サポート（生きがいつくり等）の促進

I 本市の取組みの現状

社会的孤立の防止に関連する「行政」「地域住民」「各種団体」の現在の主な施策（取組み）は次のとおり。（※主に行政が関与するもので、各区等の主導による独自の取組みは除く。）

行政（民生委員を含む）

- ボランティアポイント事業（小浜市社会福祉協議会に委託）
 - ・介護施設や市が実施する介護予防教室のスタッフ補助、ふれあいサロンの運営補助などに係る高齢者等によるボランティア活動を促進。
- 若狭シルバー人材センター事業補助金、企画事業補助金
 - ・（公社）若狭シルバー人材センターの運営・企画への補助

地域住民（ひとり暮らし老人相談員・地域ボランティア含む）

特になし

各種団体（市ボランティア団体・NPO・民間企業等）

- 若狭シルバー人材センターの運営
 - ・高齢者による地域社会への貢献ならびに高齢者の生きがいつくりを目的に運営。

II 課題および今後の政策等の在り方に係る意見の取りまとめ

以上の調査を踏まえ、今後必要な取組みを見いだすため、二つの論点を設定の上、意見の取りまとめを行った。

主な意見等の内容は、P18のとおりである。

ウ 「支援体制（官民連携）、その他」の取組み

I 本市の取組みの現状

社会的孤立の防止に関連する「行政」「地域住民」「各種団体」の現在の主な施策（取組み）は次のとおり。（※主に行政が関与するもので、各区等の主導による独自の取組みは除く。）

行政、地域住民、各種団体

（主に介護予防・生活支援に係る取組みを実施）

○地域包括ケアシステムの構築

・「住まい」「医療」「介護」「介護予防」「生活支援」を一体的に提供。

○介護保険サービスの充実

○生活支援体制整備（協議体（支え合い会議）¹の設置等）

・各協議体の設置（令和5年に中名田地区 田村のゆめづくり協議会健康福祉部会を第2層協議体に第1号認定）

・小浜市地域包括支援センター内に生活支援コーディネーター²を配置

・ボランティア養成講座の開催、講座修了者のフォローアップ

・地域の活動支援

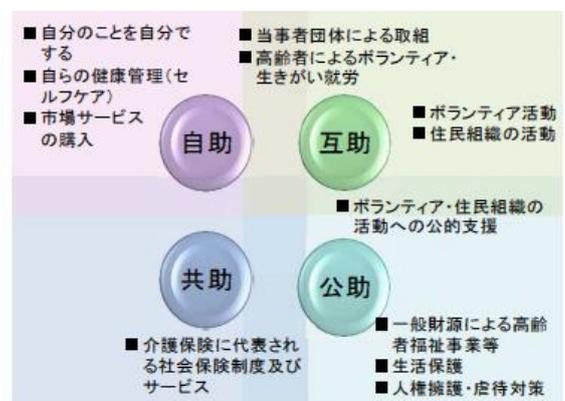
・生活支援体制整備に向けて、市民に支え合いの重要性を啓発

○認知症総合支援に係る取組み ○介護予防支援ボランティアやサポーターの養成と活動支援

◆地域包括ケアシステムの構築

地域包括ケアシステムとは、要介護状態になっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けることができるよう「住まい」「医療」「介護」「介護予防」「生活支援」の各種支援が一体的に提供される仕組みを言う。

市では地域包括ケアシステムの構築に向けた取組みを段階的に進めており、現時点においては、「住まい」「医療」「介護」の取組みはおおむね充足しているものの、「介護予防」「生活支援」の取組みについては、民間企業や地域コミュニティと連携した体制の整備が課題となっている。今後は、調整役である地域包括支援センターが主催する地域ケア会議の活用等による、自助・互助・共助・公助を組み合わせた地域ケア体制の一層の充実が求められる。



地域包括ケア研究会「地域包括ケアシステム構築における今後の検討のための論点整理（平成25年3月）」より

II 課題および今後の政策等の在り方に係る意見の取りまとめ

以上の調査を踏まえ、今後必要な取組みを見いだすため、三つの論点を設定の上、意見の取りまとめを行った。

主な意見等の内容は、P19のとおりである。

¹ 協議体（支え合い会議）：地域での支え合いを進めるための住民による話し合いの場。既にある支え合い活動など、地域の情報を共有したり、将来に向けて自分たちのまちをどのような地域にしたいかを話し合ったりするなど、各種機関や団体などへの働き掛けを行う。

² 生活支援コーディネーター：地域支え合い推進員とも呼ばれ、協議体と協力しながら、自分たちのまちをより良くしていくために、地域の様々な支え合い活動をつなげ、組み合わせる調整役。

(2) 小浜市民生委員児童委員協議会との意見交換会

現在、各区の民生委員は、市が実施する高齢者世帯等の調査に協力しているほか、ひとり暮らし高齢者に対する相談支援などの各種サポートを行っている。そこで、地域の実情を把握している民生委員（地区会長）から、ひとり暮らし高齢者の社会的孤立を防止するために今後必要な取組みおよび民生委員活動全般における課題等を聞き取り、今後の委員会の調査・研究に反映させることとした。



令和6年2月7日、民生委員9名と意見交換会を行った

主な意見は次の表のとおりである。

◆社会的孤立の防止に向けた取組みに係る聞き取り結果

分野	聞き取り内容
ア 実態把握の在り方	<p>(主に、高齢者世帯等要配慮者調査の課題、新たな調査の在り方に関する意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者世帯等要配慮者調査（訪問調査）において、個人情報の取扱いを懸念し、回答を拒否されることがある。 ・行政が主体的に調査することで、対象者に安心感を与えることができる。 ・高齢者世帯等要配慮者調査は緊急時の対応を目的としたものであり、今後社会的孤立に関する調査をするのであれば、本調査への項目追加ではなく、新たな調査を実施すべき。 ・訪問を拒否する方もいるが、体調が悪くなったり高齢になったりすると生活における不安感が増し、調査に協力してもらえない場合がある。
イ 社会的孤立の解消に向けた取組み	<p>(主に、ひとり暮らし老人相談員の活動状況および連携に関する意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ひとり暮らし老人相談員は無償にもかかわらず懸命に活動しており、行政の支援が必要。 ・ひとり暮らし老人相談員が充実感を得ることができるよう、制度の見直しが必要。 ・コロナ禍以前は民生委員協議会単位で、ひとり暮らし老人相談員等との合同研修会を開催するなど連携を行っていた。
	<p>(主に、ふれあいサロンの現状・運営課題に関する意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ふれあいサロンへの参加を促進することが最も重要。（サロン会場から遠距離の方の参加が少ない現状があるため、会場までの移動手段についても検討しなければならない。） ・ふれあいサロン開催に係る市からの支援（開催に係る経費、講師派遣の継続等）が必要。 ・各区のふれあいサロンの様子を広く発信することで、参加者の増加につながる。 ・今活発に活動している方がひとり暮らしになっても継続できるような支援が効果的。 ・本市には地域活動や文化団体活動等の場が多く存在するが、その周知が不十分。 ・定年等を迎える多くの方が退職後、社会活動に参加するようになれば、将来的に社会的孤立の予防につながる。
	<p>(主に、市の補助制度の在り方に関する意見)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ひとり暮らし高齢者等との接点は、民生委員から積極的につくる必要がある（アウトリーチ）。 ・緊急通報装置の貸与条件である固定電話の設置は現実的ではなく、条件の緩和を検討すべき。 ・緊急通報装置について、デジタル技術を活用し、仕組みを見直すべき。（通報装置の利用者が伸びない理由として、業者に自宅の鍵を預けなければならないことや自己負担が生じることが挙げられる。） ・農村地域では農地等土地の維持管理費がひとり暮らし高齢者の生活の負担となっている現状があり、地域に応じた支援が必要。
ウ 支援体制の在り方	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民における”自分ごと”（互助）意識の醸成には、市からの発信が効果的。 ・複雑かつ複合的な問題を健康管理センターで重層的に対応し、必要な支援機関につなげてほしい。

◆民生委員活動全般に係る聞き取り結果

項目	聞き取り内容
活動費の在り方	<ul style="list-style-type: none"> ・相談等に要する電話代、ガソリン代などで消費し、十分とは言えない。 ・民生委員から活動費の増額を求める声もあり、支援を拡充してほしい。
担い手の現状	<ul style="list-style-type: none"> ・地域のなり手が不足しており、その確保に向けて市からの助言が欲しい。 ・仕事と民生委員を掛け持ちでやるのは負担が大きい、働きながらも活動できる環境づくりが必要。
災害への対応・その他	<ul style="list-style-type: none"> ・民生委員は、自身の身の安全を確保した上で住民の支援を行うのが基本的な考え方。 ・避難した高齢者について実情を把握しているのが民生委員であり、民生委員の本来の役割は、避難誘導ではなく、まず自分の安全を確保した上で、避難所で支援することではないか。 ・災害時、担当区域のひとり暮らし高齢者全員を支援するのは困難であり、防災体制等の見直しが必要ではないか。 ・小浜市に住所登録のない方や自治会に加入されない方が増えており、状況を把握するのが難しいことがある。

○意見交換会を終えての考察

ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止に向けた必要な取組みについて、地域の実情等に即した様々なご意見を聴くことができた。今後の実態調査の在り方については、3年に一度、市が民生委員に訪問調査を依頼している「高齢者世帯等要配慮者調査」における個人情報等に係る課題を把握し、新たに調査を実施する際の留意点等を見いだすことができた。

また、介護予防等を目的に各地域が自主的に開催している「ふれあいサロン」は、地域の高齢者の会話や社会参加の促進において、欠かすことのできない居場所となっていることを確認した。

さらに、民生委員活動全般における課題として、活動範囲の広がりによる負担の増加およびなり手不足の実情を把握したところであり、印象的であったのは、市等からの協力依頼などにより様々な職務を担う中、民生委員が本来果たすべき役割および活動範囲が一部不明瞭となっており、特に災害時の民生委員の役割について戸惑いを感じる点があるという点である。

今回の意見交換会により、今後のひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止に向けては、地域の実情を把握する民生委員の協力が必要不可欠であることから、民生委員の本来の役割を精査し、明瞭化を図るなど、国・県・市が一体となって、民生委員が地域で活動しやすい環境づくりを推進する必要があることを全委員が共有した。

(なお、P15 から P19 に示す意見の取りまとめの内容は、この意見交換会を踏まえたものとなっている。)

(3)各分野ごとの論点における意見の取りまとめ

ア 「社会的孤立の実態把握、情報の管理・活用」の分野

「社会的孤立の実態把握・情報の管理・活用」に係る現状の考察等

論点	ひとり暮らし高齢者の社会的孤立防止の取組みの現状（問題点等）	課題・今後必要な取組み等
<p>1. ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止に向けた実態把握（調査）の在り方について</p>	<p>○現時点では、孤独・孤立対策推進法の施行前であることもあり、介護予防を目的とした調査は各種実施されているが、ひとり暮らし高齢者等の社会的孤立の防止に特化した状況調査は実施されていない。</p> <p>○3年に1回、民生委員の協力を得て「高齢者世帯等要配慮者調査」を実施し、ひとり暮らし高齢者等の状況を調査しているが、その目的は災害時における支援を地域の中で受けられるようにするためのもので、緊急時の連絡先、かかりつけ医、避難時の支援の要否など基本的事項にとどまり、社会的孤立の状況把握、孤立防止に資する調査項目としては十分ではない。</p> <p>○「高齢者世帯等要配慮者調査」の項目に個人情報が含まれていること等を理由に、一部の対象者（親族）から協力を得られない場合がある。</p> <p>○ひとり暮らし高齢者の情報は、一部の課のみにおいて収集保管し、他課からの情報提供などの連携ができていないか疑問。</p>	<p>○今後、社会的孤立状態に陥るひとり暮らし高齢者が増える可能性が高いため、孤立リスクの早期検知・早期介入、孤立防止対策に向けた活用等見守り体制の強化を目的とした新たな実態調査が必要。（「高齢者世帯等要配慮者調査」の他、既存の各種調査、国による社会的孤立に係る調査等に併せて実施するなど最善の方法を検討すべき。）</p> <p>○調査項目については、緊急時の対応に資する項目等対象者に安心感を与える配慮が必要。（例：緊急時における自宅の鍵の取扱いなどの事項を含む）</p> <p>○調査は、市が主体的に取組みを進め、また調査協力者の負担等を考慮し、ひとり暮らし高齢者を優先的に調査する、調査項目を絞ることなどを検討する必要がある。さらに、調査機関（責任の所在）、調査目的、活用方法等を適切に示すとともに、関係者への情報提供等に係る同意を得る、個人情報等の取扱いについて調査関係者（協力者）に啓発するなど引き続き個人情報・プライバシーに配慮し、調査への回答が得られるよう最大限努力する必要がある。</p> <p>○調査対象者全員が社会的孤立防止の重要性を認識し、自分事として捉えられるよう啓発しなければならない。</p> <p>○現在の要配慮者調査で得たひとり暮らし高齢者の情報は担当課において管理しており、訪問活動等必要に応じて外部関係者に提供しているが、今後、社会的孤立防止に向けた意識を全庁的に高め、ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止に向けた横断的な連携を行うべき。</p>

意見取りまとめ (今後の政策等の在り方・方向性)
<p>⇒</p> <p>○ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の現状および早期リスク検知・早期介入、見守り体制の強化に向けた実態調査の実施</p> <p>○社会的孤立問題に対する全庁的な危機意識の醸成と各機関との連携の促進</p>

(ア)「社会的交流（会話・コミュニケーション等）の促進」に向けた取組みに係る現状の考察等

論点	ひとり暮らし高齢者の社会的孤立防止の取組みの現状（問題点等）	課題・今後必要な取組み等
2. 民生委員活動の在り方	<ul style="list-style-type: none"> ○社会的孤立防止に向け、今後民生委員の役割が重要なものとなるが、活動の幅の広がりにより職務範囲が不明瞭な状況（本来民生委員の役割ではないと考えられる内容が含まれている）で負担が増している。（特に地域防災計画において、市は民生委員に対して避難行動要支援者の避難誘導を要請できることとなっているが、高齢の民生委員は実質対応不可能である。） ○民生委員は、地域福祉のボランティアとしての位置づけであり、無報酬（活動費のみ支給）であることなどから、市は過度な負担とならないよう具体的な活動マニュアル等を示すことを控えている。 ○県（国からの交付金活用）および市から活動費が支給されているが、活動内容や今後の活動の重要性を見据えれば、その額が十分ではない。 ○地域住民の中には、福祉に関する課題は全て民生委員が担当するものと誤認している方がいる。 ○なり手の不足（選出に苦慮）。 ○現在の活動において「社会的孤立の防止」の意識が十分に醸成されていない。 ○民生委員によっては、現在の活動において特に課題はないという意見もある。 	<ul style="list-style-type: none"> ○民生委員に社会的孤立防止の重要性を認識いただき、更なる活動の充実を期待する。 ○社会的孤立の防止等、民生委員の役割が今後も拡大していくと思われる中、その負担を軽減し、活動が更に充実したものとなるよう、役割および活動内容の精査が必要。（特に災害時において、民生委員は自らの命の安全を確保した上で、「避難所での支援に注力」すべきであり、地域防災計画において「避難行動要支援者の避難誘導」を民生委員の役割（市からの要請による）として規定すべきではない。 ○民生委員はボランティアでありその負担に配慮しなければならないが、福祉施策として必要なことは市が活動費を支給してでも取り組まなければならない。 ○民生委員の中には取り組むべき活動範囲が不明瞭と感じている声もあり、「負担軽減を目的とした”活動基準の提示や問答集等の充実を図るべき。（市と民生委員の協議が必要）またあわせて、市民にも民生委員の役割を周知する必要がある。 ○地域包括ケアシステムの構築において、ひとり暮らし老人相談員や地域住民との連携を促進すべき。 ○現在の活動の多様化や、今後社会的孤立の防止等活動の幅が広がっていくことが予想される中、議会として民生委員活動の充実に向け、国に対して交付税措置の拡充等を求める必要がある。 ○民生委員に対する心のケア等の支援も重要。 ○なり手の確保に向けて、働きながらでも充実した活動が実施できる環境・体制づくりの検討が必要。
3. ひとり暮らし老人相談員活動の在り方	<ul style="list-style-type: none"> ○ひとり暮らし高齢者等を複数の目で見守ることが重要であり、ひとり暮らし老人相談員制度は有効な取組みである。 ○各区により相談員の活動に差が生じている可能性がある。 ○相談員はボランティア（活動費の支給もない）であり予算事業化されていない。また市は活動報告等を求めているため、取組効果の検証や活動で得たひとり暮らし高齢者のニーズの把握までに至っていない。 ○市民にひとり暮らし老人相談員の役割等が十分に認識されていない。 ○なり手の不足（選出に苦慮）。 ○民生委員と比較し、研修等の機会が少ないように思う。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ひとり暮らし高齢者の孤立の防止に向けて今後の相談員の役割は重要であり、市民にも相談活動の重要性等を啓発する必要がある。 ○活動の負担に配慮しつつ、活動基準や効果的な取組につながる助言を積極的に行う体制づくりが必要。 ○民生委員との連携により、ひとり暮らし老人相談員の活動状況やひとり暮らし高齢者のニーズを把握し、孤立防止施策へ活用するなど活動効果が高まるよう制度の見直しを検討する必要がある。 ○ひとり暮らし高齢者の増加にあわせ、社会的孤立防止等、今後活動の幅が広がることが予想されること、また今後のなり手確保に向けて、活動費の支給について検討すべき時期に来ている。（国の民生委員サポート支援員に係る財政措置の動きを注視すべき）
4. 民生委員、ひとり暮らし老人相談員の連携	<ul style="list-style-type: none"> ○個人情報への配慮が必要だが、民生委員、ひとり暮らし老人相談員、地域住民の関りや連携が十分ではない区がある（差がある）と思われる。（各民協で民生委員、ひとり暮らし老人相談員との研修を実施している） 	<ul style="list-style-type: none"> ○緊急時や異変があった場合のみでなく、ひとり暮らし老人相談員や地域住民が得た情報が民生委員を通じ市に吸い上げられる体制づくりが必要。
5. ひとり暮らし高齢者の会話・コミュニケーション機会の促進策	<ul style="list-style-type: none"> ○ひとり暮らし高齢者への対応を民生委員やひとり暮らし高齢者にまかせていると感じられ、地域住民が自分事として捉えられていない。（地域によって差がある） ○声掛け時に配慮すべきこと等、効果的な訪問業務に向けた研修やマニュアルが不十分。 ○ひとり暮らし高齢者のうち比較的年齢が若い方は、自分は大丈夫と訪問を拒絶する場合がある。 ○特に男性は人との会話や人に頼みごとをすることを避ける傾向にある。 ○ひとり暮らし高齢者同士が集い課題等を語り合う場がないのでは。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ささいな会話でも孤立防止の観点においては重要な防止策になることから、効果的な声掛け方法など具体的な対応を組織的に示すことが必要。 ○普段社会活動に参加せず会話頻度の少ないひとり暮らし高齢者の方でも、生活等に必要不可欠な病院などには定期的に出向く機会が多い。その機会を活用して、かかりつけ医との連携などにより会話・コミュニケーションの必要性を訴え、社会参加等の促進を図ることは効果的。 ○地域全体に見守りの意識を醸成し、自然と声掛けできるような雰囲気づくりが必要。 ○ひとり暮らし高齢者同士の意見交換の場は孤立対策（会話促進）に有効ではないか。 ○趣味・興味に関連するイベント情報の周知、マッチングなどが有効ではないか。

意見取りまとめ (今後の政策等の在り方・方向性)
<p>⇒</p> <p>○民生委員の活動範囲および役割の明瞭化と、ひとり暮らし老人相談員制度の見直しの検討</p> <p>⇒</p> <p>○地域によるひとり暮らし高齢者の会話・コミュニケーション機会の促進</p> <p>⇒</p>

(イ) 「社会参加（地域行事、各種活動等への参加等）の促進」に向けた取組みに係る現状の考察等

論点	ひとり暮らし高齢者の社会的孤立防止の取組みの現状（問題点等）	課題・今後必要な取組み等
6. ふれあいサロンの在り方	<p>○参加者が固定化している区（サロン）がある。</p> <p>○委託事業者により各区での開催を支援しているものの、毎月のテーマ決め等についてサロントリーダー等が負担に感じている。</p> <p>○そもそも孤立するリスクが高い方は参加を躊躇する傾向がある中、効果的な声掛け等が十分になされているか疑問。</p> <p>○市からサロンへの直接的な財政支援がない中、区・まちづくり協議会などから支援しているところも一部であり、サロントリーダー等が自腹を切って開催している可能性がある。</p> <p>○1行政区に対して1箇所サロンの開催を市は促進しているが、区により人口や地域の大きさに違いがあり、「歩いて行ける距離での開催」の基準が現状に即していないところがある。（特に足腰が不自由な高齢者はサロン会場までの移動手段がない等の理由により参加できない現状がある。）</p> <p>○老人会と比較し、地域（地区・区）としての関与が少ない。</p>	<p>○自宅に閉じこもりがちな方の新規参加をいかに促すかを積極的に検討すべき。</p> <p>○各区の自主的な取組みが理想ではあるが、今後の高齢化、介護予防、孤立防止の観点から、公共性の高い取組みでありバックアップ体制の強化（財政的支援含む）を検討すべき。</p> <p>○サロンは社会的孤立防止に資するもので、まちづくりにも関係する重要なものであることを地域住民に啓発し、区やまちづくり協議会が積極的に関与し地域で支えられるよう促すべき。</p> <p>○参加者固定化の解消に向け、世代間交流、スポーツなど参加しやすく興味をそそるような多様な催しの事例を市が各サロンに更に助言できるとよい。</p> <p>○他のイベントや行事と異なり、普段から開いていて気軽に集える場というのが理想。</p> <p>○委託事業の効果・検証が必要。</p> <p>○各区によって人口規模等が異なることを認識し、区内でエリアを分けて開催する、複数の区の合同開催など現状に即した柔軟な在り方も検討すべき。</p> <p>○市は高齢者の会場までの移動手段も考慮したサロンの在り方を検討しなければならない。</p> <p>○ふれあいサロンの取組状況を各種媒体で発信することが、参加の促進に有効ではないか。</p>
7. 老人クラブ活動の在り方	<p>○高齢化が進展する中、逆に老人会への加入者が少なくなり活動が衰退している。理由として、役員に就くことや行事等への参加が強制的に感じ負担を感じている現状がある。</p> <p>○各老人会の組織の中に老人家庭相談員が配置されているが、どのように機能しているのかは不明。</p> <p>○昔は地域住民の団結が強く地域の団体のみに所属するケースが多かったが、最近では個人主義的な考えが主体となり、趣味等の団体に所属する方が増えたように思う。</p> <p>○老人会衰退の原因について、市の分析が不十分。</p> <p>○特にミニミニクラブへの財政的支援が弱い。</p> <p>○区によっては老人会がないところもあり、活動に偏りが見られる。</p>	<p>○ひとり暮らし高齢者の見守りにおいては、心の痛みなどを共有でき、話がかみ合う同世代の者同士で支え合い、また見守るのが理想であり老人クラブ活動の重要性は高まっていくことが予想される。</p> <p>○加入者や参加者が増加するよう、時代に合った多様で柔軟な体制、催し等を研究すべき。</p> <p>○市は老人会が衰退していく理由等を分析し、今後活性化できるよう更なる強化に向けた対策、サポートが必要。</p> <p>○各区の老人会の有無とふれあいサロンの有無について、その関係性等を分析すべき。</p>
8. 地域行事（交流活動）の在り方・コミュニティセンターの活用	<p>○広い地区では、地元のコミュニティセンターへ出掛けることさえ苦に感じる高齢者がいる。</p> <p>○地区を越えて参加できる催しについて、市民全体に情報が行き渡っているのか疑問。</p>	<p>○自分が住む地区以外で開催される行事等への参加を促進できるよう、各コミュニティセンターにおける行事、イベント等の情報周知が必要。</p> <p>○地区の隔たりなく気軽に参加できるよう、他地区住民の受入機運醸成が必要。</p>
9. 各種行事（活動）への参加促進に向けた取組み	<p>○各種行事において参加者（声掛けの相手）が固定化している傾向にある。</p> <p>○ふれあいサロン、各地区の行事の他、文化団体における活動など多くの活動の場があるが周知されていない。</p>	<p>○高齢者等に対して、民生委員、ひとり暮らし老人相談員のみではなく、地域全体で参加への声掛け意識が必要。</p> <p>○コミュニティセンター化により幅広い分野に踏み込むことができるので、今後は地域の取組みの中に福祉の視点を更に取り入れるべき。</p> <p>○中名田地区のように移動支援などの取組みを市全体に波及させる働き掛けが必要。</p> <p>○リーダー人材の発掘、育成が重要。</p> <p>○参加への呼びかけとして、趣味、興味をそそるような取組みが効果的。（事前にその対象者の趣味等を把握しマッチングすることも有効）</p> <p>○世代間交流を積極的に進めることで、高齢者の参加促進、また子どもにとっては地域の課題学習や福祉教育として有効</p> <p>○社会参加を避けたい方もいるので、強制的なものにならないように注意すべき。</p> <p>○社会的孤立の予防等を目的に、特に定年を迎える方が退職後の活動の場として、地域や団体活動とつながりが持てるような環境づくり、各種取組みの情報発信を推進する必要がある。</p>

意見取りまとめ (今後の政策等の在り方・方向性)
<p>○ふれあいサロン、老人クラブ活動の充実にに向けた支援拡充</p> <p>○社会的孤立の防止に向けた市民への啓発、各種活動等の精査および情報発信の強化</p>

イ 社会的孤立につながる要因の解消に向けた取組みの分野 ～社会的孤立要因③「受領的サポートの欠如（頼れる人が少ない、行政・NPO法人などからの支援を受けていない 等）」を解消～

(ウ) 「受領的サポート（相談・支援制度等）」の促進に向けた取組みに係る現状の考察等

論点	ひとり暮らし高齢者の社会的孤立防止の取組みの現状（問題点等）	課題・今後必要な取組み等
10. 各種サービス・支援・補助事業の効果的な周知方法	<ul style="list-style-type: none"> ○現在ひとり暮らし高齢者等に対する福祉サービスおよび補助制度があるが、必要とする方に確実に情報が届いているとは言えない状況にある。 ○特に緊急通報装置の利用人数が少ないのが気になる。 ○ひとり暮らし高齢者等には支援サービスが届きにくい。 	<ul style="list-style-type: none"> ○福祉サービスは命に関わるものであり、必要な方に確実に情報を伝達し、利用いただけるよう努力しなければならない。 ○特にひとり暮らし高齢者や孤立している方には情報が届きにくいことを認識し、有効な周知方法を検討すべき。（回覧板での周知が最も確実。回覧するという行為により共同認識、責任が生まれる。（また安否等の確認も可能）※区長の負担を考慮。 ○孤立しがちな高齢者は福祉サービス利用のための申請を忌避し、支援を拒否する傾向にあるといわれていることを踏まえ、申請手続の簡素化、支援等を充実させる必要がある。 ○かかりつけ医による「社会的処方箋の活用」の促進も有用と言われている。（国が推奨）
11. 今後必要な支援・補助事業等	<ul style="list-style-type: none"> ○デジタル機器（技術）の活用が十分ではないのではないか。 ○緊急通報装置は令和4年度で184人の利用にとどまり、利用者が増加していない。（固定電話設置などの貸与条件や利用料金（自己負担額）の設定等に課題があると考えられるが、制度見直しの検討がなされていないのではないか。） ○農村集落では、農地の草刈り等所有する土地の維持管理費がひとり暮らし高齢者の生活の大きな負担となっている。（耕作放棄地となれば個人の問題にとどまらず、周辺住民にも悪影響がある。） ○現在、必要な項目について施策展開がおおむねできているように思う。 	<ul style="list-style-type: none"> ○デジタルを活用した支援を積極的に取り入れるべきであり、あわせて高齢者がデジタルを使いこなせるよう市として必要な取組みをしなければならない。 ○緊急通報装置の利用人数が少ない理由を分析し、市は利用促進に向け補助事業の見直しを検討する必要がある。（185人の利用者のうち8割くらいが非課税世帯で、2割の課税世帯はあまり利用していない。装置は命にかかわるものであり、自己負担が課題で利用を思いとどまる状況はよくない。また、ひとり暮らし高齢者のうち固定電話を設置しない方が一定数おられることから、他市の事例等を研究し、貸与の要件緩和などを検討すべき。） ○各福祉施策を実施しているが、効果を上げるための検証をした上で更なる充実が必要。また、各施策の実施に当たっては「社会的孤立の防止」という視点を含めていかなければならない。 ○ひとり暮らし高齢者の生活における負担を把握し、地域性に応じた支援策を検討しなければならない。

意見取りまとめ (今後の政策等の在り方・方向性)
<p>⇒</p> <p>○<u>支援制度に関する情報の確実な提供（伝達）および福祉サービスの利用促進</u></p> <p>⇒</p> <p>○<u>デジタル機器（技術）の積極的な導入・活用</u></p>

イ 社会的孤立につながる要因の解消に向けた取組みの分野 ～社会的孤立要因③「受領的サポートの欠如（頼れる人が少ない、行政・NPO法人などからの支援を受けていない 等）」を解消～

(エ) 「提供的サポート（生きがいづくり等）の促進」に向けた取組みに係る現状の考察等

論点	ひとり暮らし高齢者の社会的孤立防止の取組みの現状（問題点等）	課題・今後必要な取組み等
12. 新たな居場所（いきがい）づくり	<ul style="list-style-type: none"> ○ハローワーク、シルバー人材センターが中心となり就労に取り組んでいる（福祉の協議の場に参加しているかは不明） ○現在高齢者自らのボランティアを促進するため、ボランティアポイント事業を実施しているが、周知が不十分。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ハローワーク、シルバー人材センターが中心となり就労に取り組んでいるが、社会とのつながり・役割があることが孤立防止に寄与するため、働く場の更なる充実が必要。 ○ハローワーク、シルバー人材センター関係者が福祉支援に関する協議の場への積極的な参画が必要。 ○ボランティア事業の情報発信を強化すべき。 ○技能・特技を生かせる場を創出し、その情報を提供する仕組みがあるとよい。
13. 生きがいづくりに向けた呼びかけ・働きかけ		

意見取りまとめ (今後の政策等の在り方・方向性)
<p>⇒</p> <p>○<u>高齢者の生きがい（就労の場・活躍の場等）の機会創出に向けたマッチング施策の検討</u></p>

「支援体制（官民連携）、その他」の取組みに係る現状の考察等

論点	ひとり暮らし高齢者の社会的孤立防止の取組みの現状（問題点等）	課題・今後必要な取組み等
14. 重層的支援体制整備事業の充実と地域包括ケアシステムの構築の在り方（協議体の設置）	<p>○高齢者の社会的孤立の防止は、地域包括ケアシステムの構成要素である「生活支援」「介護予防」に寄与する施策であるが、現時点において、「社会的孤立の防止」の視点が十分に組み込まれていないのではないか。</p> <p>○地域包括ケアシステム構築における現在の進捗状況が分かりにくく、また検証等が不十分ではないか。</p> <p>○ケアシステムの5つの要素「住まい」「医療」「介護」「介護予防」「生活支援」のうち、特に「生活支援」「介護予防」に課題がある。（執行機関への聞き取りによる）</p>	<p>○ケアシステムの構築においては、「自助」「互助」「共助」「公助」を組み合わせたケア体制を充実すべきであるが、社会的孤立の防止においては「自助」を基本としながら、特に地域における「互助」体制を促進する必要がある。</p> <p>○「互助」体制の促進において民生委員、ひとり暮らし老人相談員等を中心とした地域組織が今後重要な役割を担うこととなる。その体制づくりにおいて各団体や地域の自主性を尊重しつつ、市の関与（指導・支援等）を強める必要がある。</p> <p>○孤独・孤立対策推進法において、地方公共団体による孤独・孤立対策地域協議会の設置が努力義務となっている。本市においては、孤独・孤立対策の重要性に鑑み、地域包括ケア会議や重層的支援推進会議など既存の協議体の活動内容に孤立（孤独）対策の機能を組み入れる、あるいは必要に応じて新たな協議会の設立について早急に検討すべき。</p> <p>○ケアシステムの充実を図る上では、行政と民間をつなぎ、地域の支え合い体制の構築を目的とする生活支援コーディネーター等の役割が大きい。</p> <p>○社会的孤立は複雑かつ複合的な問題を有していることから、重層的な支援を目的として健康管理センター内に新たに設置された「生活支援・総合相談グループ」の役割に期待する。</p>
15. 事業者との新たな連携（協定）	<p>○複数の事業所と積極的に協定を締結している。</p> <p>○協定締結後の講習会、事業所へのフォローなどが十分ではないのではないか。</p> <p>○通報件数を確実に把握しているか疑問。</p>	<p>○継続した効果的な活動を目的とした事業所関係者へのフォロー（講習等）が必要。</p>
16. 地域住民が「自分事」として行動（見守り等）するために必要な取組み（つながりの強化）	<p>○社会的孤立の問題について市民の認識が薄い。</p> <p>○昔は地域の近所同士のつながりが強く、自然とひとり暮らし高齢者等（お互い）の見守りができていたが、現代は地域のつながりが希薄。</p> <p>○昔から顔なじみである農村集落と、人の出入りが多い新興住宅地域ではひとり暮らし高齢者の見守りの意識に差がある。（集会等の開催頻度にも差がある）</p> <p>○中名田地区では市内で唯一福祉部会が立ち上がっており、地域の自分ごとの意識の高まりを感じる。</p>	<p>○区・まちづくり協議会等地域内で地域福祉について検討する場が必要。（組・班単位で見守る仕組みが理想）</p> <p>○地域での自然な見守りの形を市がいかに示すことができるかが今後の課題。</p> <p>○区やまちづくり協議会に協力を求める場合は、普段の取組みの範囲内（延長）でできる見守りからを依頼するのがよい。</p> <p>○高齢者の支援に関するボランティア活動は、自分ごととしての意識醸成に有効な取組み。</p> <p>○中名田地区の協議体の取組みを市内全体にも波及させることが課題。</p> <p>○誰しものが配偶者の死亡や病気などにより生活が一変し、社会的孤立状態に陥る可能性があることを認識し、他者への見守り意識はもちろん、自分自身が孤立状態にならないよう意識する必要もある。ある調査では、65歳の時点での家庭関係、友人関係、社会との関りの状況がその後の人生に大きく関わるというデータがあり、高齢になる前から自分ごととして捉えて行動しなくてはならない。（それまで地域に関わりがなかった方が、高齢になってから急に新たな関係を築くのは難しい面がある）</p> <p>○地域によって見守りの意識・体制の状況が異なっていることから、地域の特性に応じた支援等が必要。</p> <p>○地域における互助意識の醸成に向けては、市からの積極的な働き掛けが有効。（例として、地域による雪かきについて、市からなされた協力依頼に効果があったことが挙げられる。）</p>
その他	<p>○ひとり暮らし高齢者の社会参加が孤立の防止につながると考えるが、車を運転しない高齢者にとっては、移動手段がなければ各種行事等に参加することができない。（閉じこもりの要因の一つとなる）</p>	<p>○今後、高齢者の社会参加を促すためには、移動手段の確保が必須であり、特に地域内での移動に係るデマンド交通（福祉タクシー、乗合タクシー等）の在り方を検討すべき。（地域の自主的な取組みを促進するには、孤立防止への意識醸成が不可欠）</p> <p>○孤独と孤立の違い等を認識した上で、行政として対応すべき課題を精査し必要な取組みを進めていく必要がある。</p>

意見取りまとめ （今後の政策等の在り方・方向性）
<p>○地域包括ケアシステム構築における「社会的孤立（孤独）防止」の視点および関連施策の導入（孤独・孤立対策地域協議会の在り方の検討）</p> <p>○「自分ごと」意識の醸成による地域住民の「互助」体制の促進</p> <p>○ひとり暮らし高齢者の社会的孤立防止の視点を含めた地域公共交通の在り方の検討</p>

6 提言

以上の調査・研究の結果を踏まえ、今後、ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止に係る政策および各種施策を実施する上で留意すべき事項を、以下のとおり議会の総意として提言する。

ア 社会的孤立の実態把握、情報の管理・活用（2項目）

1 ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の現状および早期リスク検知・早期介入、見守り体制の強化に向けた実態調査の実施

現在、ひとり暮らし高齢者を対象とした唯一の個別調査として「高齢者世帯等要配慮者調査」が実施されているが、社会的孤立の状況把握およびその防止に活用できる項目が十分でないとする。今後、ひとり暮らし高齢者等の社会的孤立防止の重要性を認識し、その実態把握および早期リスク検知・早期介入、社会的孤立防止対策への活用を見据えた新たな調査の実施を検討すること。

調査では、市が主体的に取り組み、調査方法および調査項目については慎重に吟味した上で選定するとともに、調査協力者には個人情報等の適正な取扱いを徹底するなど、対象者が安心感を得られるよう配慮しながら、必要な情報の把握に努めること。

2 社会的孤立問題に対する全庁的な危機意識の醸成と各機関との連携の促進

ひとり暮らし高齢者の増加を念頭に、全庁的に社会的孤立の問題に対する危機意識を醸成するとともに、重層的かつ一体的な支援を目指し、把握した情報を可能な範囲で関係機関で共有・活用し、適切かつ迅速な支援につなげること。

なお、各種調査の実施においては、対象者に対し、社会的孤立がもたらす問題とその防止に向けた取組みの重要性を啓発するとともに、当該情報を関係機関で共有すること等についてあらかじめ同意を得るなど、引き続き個人情報・プライバシー保護に十分配慮し、情報の適正な取扱いに留意すること。

イ 社会的孤立につながる要因の解消に向けた取組み（7項目）

○ 社会的交流（会話・コミュニケーション等）の促進

1 民生委員の活動範囲および役割の明瞭化と、ひとり暮らし老人相談員制度の見直しの検討

民生委員およびひとり暮らし老人相談員においては、孤独・孤立対策推進法の施行により、現在の役割に加え、新たに社会的孤立防止の視点を持つての活動が求められることとなる。そのような中、特に民生委員は各種法律、計画での位置付けにより活動の幅が広がっており、そのなり手確保が喫緊の課題となっている。今後、民生委員の負担を軽減しながら活動の支援・充実を図る観点から、現在の役割等を精査し、各委員の取組みにおいて一定程度均衡が図られるよう活動範囲の明瞭化を図るとともに、その活動内容を広く市民に周知すること。

(特に、地域防災計画における災害時の役割の精査・見直しを早急に検討すべきである。)
また、ひとり暮らし老人相談員制度については、相談員の活動状況および高齢者等のニーズを的確に把握し、その情報を孤立防止対策に活用するなど、活動の効果が高まるよう、制度の見直しを検討すること。

2 地域によるひとり暮らし高齢者の会話・コミュニケーション機会の促進

社会的孤立の防止に向け、会話・コミュニケーションの促進が重要な要素の一つとなる。現在、民生委員、ひとり暮らし老人相談員等の訪問により会話等をする機会が生まれているが、地域全体が関心を持ち、自然な声掛けや見守りが生まれるよう市民の意識醸成を図ること。

○ 社会参加（地域行事、各種活動への参加等）の促進

3 ふれあいサロン、老人クラブ活動の充実に向けた支援拡充

高齢化がますます進展する中、ふれあいサロンや老人クラブ活動等はひとり暮らし高齢者の介護予防だけでなく、社会的孤立を防ぐための重要な居場所となることから、各活動の実態を把握し、家に閉じこもりがちな高齢者の参加を促すことができるような体制づくり、会場までの移動手段、各種催しの在り方を検討すること。

なお、ふれあいサロン、老人クラブ等の活動は自主的なものではあるが、その取組みは福祉施策として公共性が高いことを踏まえ、各種活動の促進に向けた必要な助言および財政支援の拡充を検討すること。

4 社会的孤立の防止に向けた市民への啓発、各種活動等の精査および情報発信の強化

今後、地域において高齢者の社会的孤立を防ぐ取組みを推進する視点から、住民がふれあいサロン、老人クラブなどの各種活動の重要性を再認識できるよう啓発すること。

また、高齢者を対象とした各種催しが開かれているが、地区を越えて多くの方が気軽に各地域の活動に参加できるよう、他の地区住民の受入れ機運の醸成や地域間の連携促進を図ること。特に、社会的孤立の予防および地域づくりの新たな担い手の確保を目的に、定年を迎える方が退職後の活動の場として地域や団体の活動とつながりが持てるような環境づくり、各種取組みの情報発信を推進すること。

○ 受領的サポート（相談・支援制度等）の促進

5 支援制度に関する情報の確実な提供（伝達）および福祉サービスの利用促進

福祉サービスは市民の生活や健康に密接に関わり、場合によっては生命の支障に直結する重要施策であることから、確実な情報伝達手法を検討すること。また、福祉サービスの利用促進につながるよう申請手続を簡略化するなどの工夫を凝らすとともに、地域性に応じた支援の在り方を検討すること。

6 デジタル機器（技術）の積極的な導入・活用

現在実施している緊急通報装置の貸与は有用な取組みであることから、更なる利用者の増加を目指し、貸与要件の緩和等を検討すること。

その他、他自治体のデジタル機器等の導入事例を研究し、ひとり暮らし高齢者の会話や社会参加の促進、緊急時の対応等見守り体制の更なる充実を図ること。

○ 提供的サポート（生きがいづくり等）の促進

7 高齢者の生きがい（就労の場・活躍の場等）の機会創出に向けたマッチング施策の検討

社会的孤立の防止に向けては、生きがいや社会の中の役割を持つことが有用であり、今後各事業所との連携を強化し、就労やボランティアへの参加を促進すること。

あわせて、対象者のプライバシーに配慮しながらの趣味嗜好等の把握、マッチング施策についても検討すること。

ウ 支援体制（官民連携）、その他の取組み（3項目）

1 地域包括ケアシステム構築における「社会的孤立（孤独）防止」の視点および関連施策の導入（孤独・孤立対策地域協議会の在り方の検討）

ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止は、地域包括ケアシステム構築への課題である「生活支援」「介護予防」の充実に資する重要施策であることを踏まえ、今後社会的孤立防止の視点や関連施策をシステムの体制に導入すること。

また、その体制整備においては、健康管理センターにおける新たな重層的な支援体制のもと、孤独・孤立対策推進法に基づく「孤独・孤立対策地域協議会」の設立あるいはそれと同等の機能を地域包括ケア会議や重層的支援推進会議といった既存の協議体に組み入れるなど、その在り方を検討し、同法の施行後、時機を逸することなく、必要な施策が展開できるよう努めること。

2 “自分ごと”意識の醸成による地域住民の「互助」体制の促進

社会的孤立の防止を含む福祉課題への対応に向けては、地域住民が各種課題を自分ごととして捉え、「自助」の意識を持つことを基本としながら、地域等で助け合う「互助」の体制を強化することが特に重要であることから、市は地域の自主性・主体性を尊重した上で、旗振り役としてその体制づくりや合意形成過程等に積極的に関与すること。

3 ひとり暮らし高齢者の社会的孤立防止の視点を含めた地域公共交通の在り方の検討

社会的孤立の防止においては、高齢者の外出意欲を高め、閉じこもりを防止することが有用であることから、地域公共交通の在り方を検討するに当たって、高齢者等の社会的孤立の防止など福祉施策としての観点を十分に取り入れること。

以上、提言する。

なお、上記の提言事項には、現状の各種計画において、その取組み等を推進する旨が既に定められているものも一部含まれているが、いま一度その重要性について市全体の認識を深めることにより、取組みの実効性が高まることを期待し、重ねて申し述べることとする。

また、社会的孤立は複雑かつ複合的な問題を有し、個人の問題にとどまらず社会的な影響が大きいものであることから、今後各計画の策定または改定、政策を検討するに当たっては、「社会的孤立防止の視点」を十分に取り入れるとともに、本年4月に施行される孤独・孤立対策推進法を踏まえた必要な施策を講じられたい。

7 国等に要望すべき事項

委員会では、社会的孤立の防止に向けた取組みにおいては、孤独・孤立対策推進法を踏まえ、国と連携し各種施策を講じる必要があることから、現在の関連制度等に対し、国に要望すべき事項についても併せた議論を行った。

今回、ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止に資する各種団体の活動や取組みを整理したところであるが、地域住民による見守り等が必要となる中、社会奉仕の精神をもって地域の福祉向上に取り組む民生委員の役割が今後更に重要になることが予想される。

しかし、現状において、民生委員は市からの調査等の依頼や各種計画における役割等が増加し、その活動範囲が一部不明瞭であるとともに、その活動に要する経費については、県（国の地方交付税措置）および市から一定の金額を支給されてはいるものの、活動実態に照らせば、その額は十分とは言えない。（令和5年度においては、民生委員一人に対して県から60,200円/年、市から1,000円/月（小浜市民生委員児童委員協議会理事は2,000円） ※団体による活動費に対して県・市から別途補助あり。）

また、本市において民生委員の欠員はないものの、各地域において、そのなり手確保に大変苦慮している現状がある。

このような現状を踏まえ、今後の社会的孤立の防止に向けた取組み等を推進するに当たり、民生委員のなり手を安定的かつ持続的に確保することが極めて重要であるため、議会として、次の二つの事項について国等に対し要望（必要に応じて、地方自治法第99条に基づき意見書を提出）すべきであるとの認識を共有した。

○民生委員の活動費に係る財政措置を強化すること。

○民生委員制度を国民に周知するとともに、民生委員の活動しやすい環境を整備すること。

8 おわりに

本年度は「ひとり暮らし高齢者の社会的孤立の防止に向けた取組みについて」を調査テーマに選定し、各種議論を進めたが、本市においても、社会状況の変化に伴って、かつて地域に根付いていた人と人とのつながりが希薄化していることや、孤独・孤立対策推進法の施行が迫る中、現在の関連施策を確認し、今後の政策の在り方を見直す良い機会となった。

社会的孤立の問題は、新型コロナウイルス感染症対策における不要不急の外出自粛等により深刻化し、内閣官房に担当大臣が設置されるなど、近年各メディア等を通して「社会的孤独・孤立」という言葉を耳にする機会が増えてはきたものの、この問題がもたらす影響等を市民が十分に認識しているとは言えない状況にあると考える。

また、社会的孤立・孤独は、複雑かつ複合的な問題を有しており、その対策にはアウトリーチ型の支援¹が求められるが、財政および職員数には限りがあるため、行政の対応できる範囲にも限界がある。今後は、関係機関との連携による重層的な対応を目的に健康管理センターに新たに設置された「生活支援・総合相談グループ」の役割と、自助・互助・共助・公助を組み合わせた地域包括ケアシステムの深化・推進に期待する。

今回は、計 12 項目について提言するものであるが、今後最も肝要となるのは、社会の変化により住民意識の変容が見られる中、時代に即した地域住民主体の助け合い（互助）の体制づくりに向けて、市の施策が地域住民の生活にいかにも有効に介入できるかという点ではないかと考える。

なお、今回は「孤立」をテーマに、そのリスクが高い「ひとり暮らし高齢者」を調査対象としたが、本来は「孤独」も併せた対策が必要であることに加え、ひとり暮らし高齢者のみならず、幅広い年齢層における対策が必要であることは言うまでもない。

さらに、孤独・孤立の防止においては、外出等により閉じこもりを防ぎ、社会とのつながりを促進することが有用であり、そのためには「移動手段」が必要となる。このことについては、具体的な調査は実施できなかったが、議会として今後議論しなければならない課題であることを申し添える。

最後に、今回の本調査にご協力いただいた皆様に心から感謝申し上げます。

執行機関においては、当調査結果および提言内容を真摯に受け止めていただきたい。

加えて、当調査が今後の施策の一助となり、社会的孤立の予防等により「誰一人取り残さない社会」の実現につながることを期待する。

¹アウトリーチ型の支援： 援助が必要であるにもかかわらず、自発的に申出をしない人々に対して、積極的に働き掛けて支援の実現を目指すこと。



総務民生常任委員会での議論の様子



政策討論会での議論の様子

小浜市議会 総務民生常任委員会

委員長 竹本 雅之 副委員長 池田 英之

委員 富永 芳夫 委員 下中 雅之

委員 小澤 長純 委員 岡 泰宏

委員 東野 浩和 委員 世戸 玉枝

委員 上野 一