

孤立死防止対策報告書

地域でだれもが安心して暮らせる
見守りネットワークを構築

平成 24 年 8 月

三鷹市孤立死防止対策検討チーム

1 孤立死が発生する背景

都市部で「孤立死」が相次いでいる。しかも、高齢者だけでなく、子どもや障がい者等複数の人が暮らす世帯で「孤立死」が発生している。いずれも、近隣の人が、郵便物等が溜ったままになっていることなどを不審に思い、行政機関や専門機関に連絡し発見に至ったもので、死後しばらく経過して発見されるケースが多い。

「孤立死」や「孤独死」について明確な定義はない。内閣府の高齢社会白書では「誰にも看取られることなく息を引き取り、相当期間放置されるような、悲惨な孤立死(孤独死)」と表現している。これは社会的に孤立してしまった結果、住居内で死亡して死後しばらく周囲の社会に気付かれず放置されていた状況を指してのものである。

これまでのいわゆる「孤独死」は、一人暮らし高齢者を中心とした問題であったが、ここ数ヶ月の間に起こり、報道された一連の「孤立死」事件は、1人だけではなく、2人以上の家族が生活している世帯でも「孤立死」の可能性があることを強く認識させ、改めて隣近所をはじめとする地域の中で人と人とのつながりや絆が薄れている現状を浮き彫りにした。

「孤立死」が発生している背景には、家族構成や人口構造、居住形態の変化がある。家族構成が多世代同居型から核家族型に変化し、子どもの独立後、夫婦2人またはその後1人という世帯構成が増加し、退職後は地域や社会から孤立した暮らしになりがちになる。また、核家族化の進行による小家族化や都市部における借家住まいやマンション居住が急増し、近所づきあいの煩わしさから逃れる一方で、孤立した暮らしをすることとなる。

特に都市部においては、情報、生活、移動・交通、社会保障等の発達に伴い、地域で他人との関わりを持たず生活をすることが十分可能となり、孤立した生活形態が「孤立死」を増加させてている。

2 「孤立死防止対策検討チーム」の設置と会議経過

(1) 「孤立死防止対策検討チーム」の設置とその目的

三鷹市でも、上記のような状況の中で、「孤立死」が起こることは不思議ではない。このような人たちを「孤立死」させない対策、早期発見し対応することによって、失わずに済む命、防ぐことができる「孤立死」について対策を早期に講じる必要がある。

そのため、健康福祉部、子ども政策部、市民部、社会福祉協議会の3部1協議会の部課長等、常務理事で「孤立死防止対策検討チーム」を立ち上げ、「孤立死」事案について情報を共有するとともに、「孤立死」を防ぐことにつながる三鷹市の事業を洗い出し、その課題を検証し、今後の取組み等についてまとめることとした。

(2) 会議経過

回	日程	主な内容
第1回	平成24年3月9日	・会議の名称、メンバー及びチームリーダー等の決定 ・情報共有 ・会議の進め方の確認
第2回	平成24年3月22日	・各課の事業説明、検証、意見交換
第3回	平成24年4月6日	・人事異動に伴う会議のメンバー及びチームリーダー等の変更 ・各課の事業説明、検証、意見交換
第4回	平成24年4月25日	・各課事業、「孤立死」防止について意見交換
第5回	平成24年5月9日	・各課事業、「孤立死」防止について意見交換 ・報告書(案)について検討、意見交換
第6回	平成24年5月18日	・報告書(案)について検討、意見交換
第7回	平成24年7月12日	・報告書(案)の確認

3 三鷹市における「孤立死」防止対策の現状と課題

(1) 三鷹市における「孤立死」防止対策の現状

～民生・児童委員、地域包括支援センターを中心とした見守り事業

「孤立死」に対する取り組みとして、三鷹市では、平成23年度から民生・児童委員（社会福祉委員）に、75歳以上の単身高齢者のうち介護保険サービス等を利用していない人（介護保険制度を通して市とつながっていない人）の情報を提供し、地域での見守りをお願いしている。また、高齢者の生活を総合的に支えていくための拠点として、市内7つのコミュニティ住区に地域包括支援センターが設置され、総合相談・支援事業などをはじめとする高齢者への総合的な支援を行っている。

さらに、地域ケアネットワーク推進事業により、住民協議会、民生・児童委員、町会・自治会、ほのぼのネット員など地域の支え合いによる、高齢者などの現状把握に努めるほか、敬老金の贈呈や給食サービス、ふれあいサポート等々の各種福祉サービスを実施する中で、高齢者等のサポートを行っている。

そして、子育て分野における地域の見守り、支えあい、共助のネットワークの仕組みづくりの一環として、平成23年度より、民生・児童委員による乳児家庭全戸訪問（こんにちは赤ちゃん）事業を新たに実施し、子育て支援に関する情報提供や悩みの傾聴等の見守り活動を行うとともに、支援の必要な家庭を子ども家庭支援ネットワークへつなげることで乳児家庭の孤立化を防ぎ、乳児の健全な育成環境の確保を図っている。

その他、平成23年度末から災害時要援護者支援事業として、災害時に高齢者や障がい者など避難に際して援護を必要とする人を支援するため、町会・自治会やマンシ

ヨン管理組合等の小地域ごとに「地域支援者」をお願いし、災害時だけではなく、日常生活においても見守りや声かけを行う事業を開始している。

三鷹市が実施している事業で、「孤立死」を防ぐことにつながる主な事業については以下のとおりである。

《健康福祉部》

〈地域福祉課〉 **※事業名太字は見守りを主な目的とした事業**

事業名	内容	実績	対象
地域ケアネットワーク推進事業	地域で見守り支え合う“共助”的仕組みづくり	サロン（茶話会、相談等） 研修会・学習会 交流事業他	子どもから高齢者まで
災害時要援護者支援事業	町会・自治会等で、災害時に高齢者や障がい者等の避難支援等、日ごろからの見守り等	町会・自治会、マンション管理組合等	一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯、介護保険対象者、障がい者など
各種障害者手帳の申請及び障害者自立支援法による障がい福祉サービスの利用申請が障がい者の状況を把握するきっかけとなる。	各種障害者手帳の申請及び障害者自立支援法による障がい福祉サービスの利用申請が障がい者の状況を把握するきっかけとなる。	ケースワーカー6人及び保健師2人で対応 手帳所持者 身体4,070人、知的866人、精神1,132人 計6,068人 (平成23年4月1日現在)	3障がい（身体・知的・精神）があるすべての年代の市民

〈高齢者支援課〉

事業名	内容	実績	対象
地域包括支援センターによる総合相談業務	地域の相談窓口である地域包括支援センターによる見守り活動の実施	平成23年度 相談件数延34,075件、 相談実人数 13,104人	65歳以上の高齢者
社会福祉委員（民生・児童委員）による見守り活動	対象とした名簿を、地域での見守り活動と安否確認のために、地域の社会福祉委員（民生・児童委員）に渡し活用している。	平成23年度 4,062人	75歳以上の単身世帯で、介護保険サービス未利用者の方

給食サービス事業	配食サービスの実施とともに、見守り活動も実施	平成 23 年度配食実績 52,029 食	概ね 65 歳以上の単身または 65 歳以上の世帯。
敬老金贈呈事業	敬老金贈呈時に見守り活動を実施	平成 23 年度贈呈件数 1,349 件	77 歳、88 歳、99 歳、100 歳以上の方
シルバー人材センター	市報配布時に見守り活動を実施	月 2 回の市報配布や特集号配布	約 80,000 世帯
緊急通報システム（サービス）	24 時間体制で、急病・火災時対応などを行う緊急通報システムによる見守り活動	平成 22 年度実績 66 件 (累計)	概ね 65 歳以上の単身者または高齢者のみ世帯で、世帯の前年度所得が、2,376,000 円以下の方であって、かつ、心疾患等の疾病または心身機能の著しい低下により日常生活に注意を要する方
保険料、敬老金等の各通知書の返戻による見守り活動	保険料、敬老のつどい、敬老金等の各通知の返戻に伴う調査と市民課への現地調査依頼による見守り活動		宛先不明の高齢者
民生委員や市民等からの市への通報による見守り活動（現地調査等）	市への相談、情報提供などによる現地調査を含む見守り活動		認知症や虐待等を受けている高齢者
高齢者自立援助サービス	介護予防の一環として、心身のリフレッシュのために、外出の機会や交流の場の提供	平成 22 年度実績 737 人 (累計)	概ね 65 歳以上で、外出の機会が少なく、自宅に引きこもりがちの方
救急医療情報キット等支給事業	必要な情報をシートに記入し、筒に入れて冷蔵庫に保管するか、冷蔵庫の扉にマ	平成 22 年度実績 1,472 人	65 歳以上の高齢者のみ世帯。1～4 級の身体障害者手

	グネットで貼り付けておくことにより、緊急の場合、救急隊に医療情報が迅速に伝わる。		帳・愛の手帳・精神障害者手帳の交付を受けている障がい者のみ世帯の方。
--	--	--	------------------------------------

〈生活福祉課〉

事業名	内容	実績	対象
生活保護相談	生活に困っている方の相談	平成 23 年度実績 生活保護申請受理件数 452 件 相談面接（申請受理を除く）件数 309 件 ※面接相談員 2 人で対応	市民及び住所不定の方
生活保護の運用	生活保護受給者への生活及び自立支援	生活保護受給者 3,535 人 2,674 世帯（平成 23 年 3 月末日現在） ※地区担当員（ケースワーカー）26 人及び自立支援員 3 人（健康管理支援員、退院促進支援員、就労支援員） により対応 他に、民生・児童委員による見守りや訪問、委託事業者による訪問や面接等も実施している。	市民及び住所不定の方

〈健康推進課〉

事業名	内容	実績	対象
新生児訪問	助産師・保健師が訪問し、新生児の健康や育児に関する相談を実施。	平成 22 年度 実 744 人 延べ 747 人	保護者が訪問を希望する生後 90 日以内の乳児

		平成 23 年度 実 874 人 延べ 876 人	
産後早期の心の健康支援事業	日本版エジンバラ産後うつ病自己評価票を基に作成した質問票を送付し、記入後返送してもらい、スクリーニングを実施し、結果により相談を実施。	平成 22 年度 発送 1,532 人 返送 1,037 人 67.7% 平成 23 年度 発送 1,532 人 返送 1,109 人 72.4%	産後 1 か月の母親
保健師等の家庭訪問	関係機関からの連絡、乳児健診、相談で気になった場合に実施。	平成 22 年度 実 332 人 延 402 人 平成 23 年度 実 425 人 延 463 人	全市民
保健師等の面接相談	関係機関からの連絡、乳児健診、相談で気になった場合に実施。	平成 22 年度 延 376 人 平成 23 年度 延 528 人	全市民

《子ども政策部》

〈児童青少年課〉

事業名	内容	実績	対象
学童保育と教育委員会(総合教育相談事業)との連携	教育委員会で実施する総合教育相談事業と児童青少年課の学童保育との連携による、就学後の児童の見守りを進める事業	学童入所者数 1,251 人 (平成 24 年 4 月 1 日現在)	小学校 1 年～ 3 年及び 4 年(障がいを有する者のみ)

〈子ども育成課〉

事業名	内容	実績	対象
三鷹市子ども家庭支援センターを中心とした見	すくすく・のびのびひろばにおける各種相談、出前ひろば、一時保育、ショートステイ、	平成 22 年度 センター利用者数 68,038 人	すべての子育て家庭

守り・支えあいのネットワーク	ファミリーサポートセンター、育児支援ヘルパー、親子ひろば等	ヘルパー派遣 150 件	
インターネット利用子育て相談	三鷹子育てねっと内で登録制で実施	平成 22 年度相談件数 51 件	すべての子育て家庭
ひとり親家庭の自立支援	母子自立支援員を中心とした相談体制・DV 被害者支援	平成 22 年度相談件数 1,489 件 ヘルパー派遣 112 件	すべてのひとり親世帯(父子家庭を含む)
乳児家庭全戸訪問事業(こんにちは赤ちゃん事業)	乳児のいるすべての家庭を訪問して様々な不安や悩みを傾聴したり子育て支援に関する情報提供を行うことで、支援が必要な家庭を適切なサービスにつなげ、乳児家庭の孤立化を防ぐ。	441 件 (平成 23 年度)	概ね生後 4 か月までの乳児のいる家庭

〈子育て支援課〉

事業名	内容	実績	対象
児童手当等手当支給事業及び医療費助成事業	児童に係る各種手当の支給、医療費助成の事務において、申請書、変更届、現況届等提出時に世帯状況の確認を行う。	児童手当支給対象世帯 約 14,000 世帯	中学校終了前の児童を養育している世帯

《市民部》

〈市民課〉

事業名	内容	実績	対象
実態調査	住民票の正確性を確保するため、居住実態を調査する。(住民記録に関する内容は、個人情報保護の観点からその公開には厳しい制限がある。)	58 件 (平成 23 年度分)	住民票が現存し、郵便物が返戻されるなどの居住実態がない旨の申出がある者

〈納税課・保険課・市民税課・資産税課〉

事業名	内容	実績	対象
居住不明者の市民課への情報提供	居住の実態がないと思われる場合は、市民課へ情報提供を行っている。	4課合計 年間延べ約100件	滞納者など通知送付者

《社会福祉協議会》

事業名	内容	実績	対象
電話訪問活動	一人暮らし高齢者の孤立感の緩和と安否確認のために電話による訪問活動	・実施日 毎週月曜日、金曜日と水曜日の午前中 平成23年度 ・訪問員 18人 延 764人 ・利用者 66人 延 3,003回	概ね65歳以上の一人暮らしの高齢者
傾聴ボランティア活動	高齢者や障がい者等の日常生活の不安や悩みを聴く、孤立防止にむけた活動	平成23年度 ・ボランティア数 131人 ・訪問件数 54件 延 347件	高齢者、障がい者等
ほのぼのネット活動	住民相互の交流を図るため、ほのぼのネット員（28班475人）がサロン活動等を実施	各班の定例茶話会や食事会及び外出行事など	高齢者等
福祉サービス利用援助事業(地域福祉権利擁護事業)	生活支援員による、高齢者や障がい者の福祉サービスの利用援助や日常の金銭管理等	平成23年度 ・生活支援員 13人 ・サービス利用契約件数 43件	判断能力が必ずしも十分ではない高齢者や障がい者
家族介護者支援事業	介護者相互の交流、情報交換及び相談の場である介護者談話室を開設。介護者リフレッシュ行事も実施	平成23年度 介護者リフレッシュ行事 ・介護者のつどい (宿泊旅行) 28人 ・移動談話室 (日帰り旅行) 43人	家族介護者

(2) 三鷹市における「孤立死」防止対策の課題

「孤立死」を防ぐことにつながる三鷹市の事業は他にもあるが、これらの事業を実施していく中で、失わずに済む命を守るために「孤立死」防止に取り組んでいる。

しかし事業を実施することに伴い、「孤立死」防止の観点からは、

- ア 事業を通じた見守りが必ずしも十分とは言えない。
 - イ 庁内の情報共有と連携が不十分である。
 - ウ 個人情報保護やプライバシーの問題があり、関係機関・関係団体間での情報の共有ができていない。
- などの課題がある。

特に、個人情報は保護されなければならない重要なことであるが、そのために、行政に限らず、地域や専門機関、事業者等において、必要な情報を取得・提供し、あるいは共有することをより難しくしている面もあり、課題として挙げられる。

4 三鷹市の「孤立死」防止対策と今後の取組み

(1) 「孤立死」防止に向けた地域・市役所・事業者との連携について

新聞報道によれば、札幌市や立川市などで起こった「孤立死」に共通する事項は、

- ア 都市部の集合住宅で起きている。
- イ 高齢者や障がい者が介護する家族と暮らしている。
- ウ 公的福祉サービスや生活保護を受けていない。
- エ 近隣の人たちとの交流があまりない。

などで、このような家族は、都市部では普通に見受けられ、少子高齢化が進むなか、核家族化や一人暮らし高齢者が増加し、隣近所のつながりも薄くなり、家族内で支え合うという機能が弱体化していると述べている。

つまり、孤立死は、都市部であれば起こりうることである。例えば、介護する家族が病気や事故にあったら、誰にも気付かれずに部屋の中で衰弱死しかねない人は少なからず存在する。

こうしたことから、三鷹市における「孤立死」を防ぐための具体的な取組みとして、以下の3つが考えられる。

- ア 地域で「孤立死」等につながる危ない兆候について察知する。（郵便物等が溜まる、ゴミ出しがないなどの状況を把握すること）
- イ 把握した状況を基に行政など関係機関につなげる。
- ウ 行政など関係機関は、事態の深刻度を判断し、必要に応じて消防・警察等に通報し、確認を行っていく。

アの「『孤立死』等につながる危ない兆候などの状況把握」とびイの「把握した状況を行政など関係機関につなげる」ためには、日頃から、地域コミュニティの中心で

ある町会・自治会等の地域で、人と人がつながりを持ち、コミュニケーションを図ること、いわゆる「顔の見えるつながりづくり」をしていくことが大切で、それを基に見守りなどを行っていくなかでの「きざし」や「気づき」に注意していくことが必要である。これは、まさに地域のつながり、支え合いによる共助の仕組みづくりである「地域ケアネットワーク推進事業」や「乳児家庭全戸訪問（こんにちは赤ちゃん）事業」、災害時だけではなく、日頃からの見守り等も目的とする「災害時要援護者支援事業」に象徴される「共に生きる」地域づくり、まちづくりである。

その他にも、子どもや高齢者、障がい者等を対象にした三鷹市各部・各課で取り組んでいる事業を行っていくなかでの「きざし」、「気づき」も重要である。

また、ウの「行政など関係機関は、事態の深刻度を判断し、必要に応じて消防・警察等に通報し、確認」については、どの部署に連絡・相談が来ても速やかな対応が図られるよう府内体制と府内連携を強化するとともに、これまででも地域で見守りをしていただいている市民の方、町会・自治会、民生・児童委員、地域包括支援センター等との連携の強化を図ることが必要である。(12 ページの「孤立死」防止連携フロー参照)

(2) 「孤立死」を防ぐための今後の取組みについて

高齢者、障がい者、子どもなどすべての市民が、地域において、健康で安心して、いきいきと豊かな生活を送ることができる「高福祉のまち」をつくるためには、地域において市民相互の支え合い（共助）を推進していく必要がある。そのためには、地域ケアネットワーク等共助の仕組みづくりを拡充していかなければならない。また、地域で「顔の見えるつながりづくり」をしていくことが大切で、孤立している人、あるいはその可能性がある人には、何らかのネットワークに属するように働きかけて行かなければならない。さらに、どうしても友人や社会的なつながりを持たず孤立してしまう人に対しては、さりげなく見守る必要がある。そして、それらを基にした見守りなどを行っていくなかで、「きざし」や「気づき」に注意し、必要に応じて行政など関係機関等と連携していくことが必要である。

そして、行政が「孤立死」を防ぐためには、孤立死のシグナルを把握する仕組みが必要で、各部・各課で情報を共有することにより、それぞれ市民に「寄り添う支援」を行うことが重要である。

また、東京都においても、都営住宅居住者の安否確認に関する対応マニュアルを見直し、より迅速な情報収集及び入室確認を行うとともに、より的確な対応ができるよう、地元区市町や自治会等との連携強化に取り組んでいくとしている。そこで、民間賃貸住宅等においても、東京都と同様に、より迅速な情報収集や入室確認等を行うことが可能であれば、その実施を期待したい。

その他、多くの「孤立死」事件には、電気、ガス、水道などのライフラインが打ち切られるという事態が先行する場合が少なくない。厚生労働省は、5月11日、ライフラインの料金滞納などから生命の危険等が疑われるケースについて、個人情報保護法では、本人の同意を得ることが困難であるとき、あらかじめ本人の同意を得なくても個人情報の利用・個人データの提供ができることを周知する通知を都道府県などに出した。その通知により、今後、福祉等を担当する部署が、ライフライン事業者を通して、その使用状況等に関する情報に基づき、速やかに適切な対応ができるようなシステムを確立することも大切である。

そして、行政（市、東京都他）、地域、民生・児童委員、地域包括支援センターやボランティア、さらには、民間の事業者等が有機的に結びついた、地域の総合的な「見守り」をシステム化していくことが重要である。

そこで、具体的に以下の3点について取り組む。

取組1 見守り連絡・相談専用電話の設置 一こちら安心見守り電話です！—

「孤立死」に関連する連絡・相談専用電話—安心見守り電話—(Tel0422-29-9270)を三鷹市健康福祉部地域福祉課地域ケア推進担当に設置し、総合的な連絡窓口として位置づけ、そこから、内容に応じて各部・各課につなげる連絡・相談体制を確立する。(12ページの「孤立死」防止連携フロー参照)

取組2 見守りネットワークの構築

見守りネットワーク事業実施要綱に基づき、町会・自治会、商店会、地域ケアネットワーク、ボランティア団体、特定非営利活動法人及び企業等と協定を締結し、高齢者等の見守り、安否確認、声かけ、緊急事態等へ対応する。

協定を締結する団体・企業等（予定）

町会・自治会、商店会、地域ケアネットワーク、三鷹市シルバーリン材センター、東京電力（株）武藏野支社、東京ガス（株）西部支店、東京都住宅供給公社、生活協同組合コープとうきょうコープデリ三鷹センターなど

その他、郵便事業者、金融機関など市内の団体や企業等と順次見守り事業について協定を締結し、見守りネットワークを拡充していく。

取組3 緊急時対応の体制強化

生命に関わるような緊急時においては、各担当職員が現場に急行し、警察署、消防署（救急）、地域包括支援センター、民生・児童委員などと連携しながら、緊急時対応を図るものとするが、入室判断については、新たに設置する見守り担当部長が行うこととする。

緊急時対応判断基準 以下の基準に一つでも該当する場合、直ちに入室する。

- 1 室内から応答があるが、扉が開かない
- 2 対象世帯が室内に在室しているのが明らかであるが、応答がない
- 3 室内から異臭がする

「孤立死」防止連携フロー

- プライバシーに配慮した、住民相互の見守り
- 業務を通してさりげないサポート

「孤立死」につながる危ない兆候

きざし

- 何かしらきっかけが起きている
- ・一人暮らしになった
 - ・配偶者が亡くなった
 - ・引きこもりがち
 - ・病気がち
 - ・退院してきたばかり
 - ・不用品が屋内外にあふれている

気づき

- 生活している様子が見受けられない
- ・最近見かけない
 - ・新聞や郵便物がたまっている
 - ・洗濯ものが長い間干してある
 - ・最近ゴミ出しがない
 - ・窓（雨戸や網戸等）の開閉が見られないなど

◎危ない兆候があったとき連絡・相談

市役所各部各課の業務を通じた全庁で行う見守り

地域の協力者・相談者
(見守り協力団体)

見守り

対象者

きざし
気づき

連絡・相談

・市役所見守りネットワーク
安心見守り電話 0422-29-9270

連絡

地域福祉課、子ども育成課、
高齢者支援課、健康推進課
など

連携

・地域包括支援センター
・民生・児童委員

連携して対応・支援

連携

連携

・警察署

・消防署（救急）

「孤立死防止対策検討チーム」メンバー一覧

平成 24 年 4 月 1 日調整

氏名	所属
◎平田 信男	三鷹市健康福祉部地域ケア担当部長
○木住野 一信	三鷹市健康福祉部長
○高階 豊彦	三鷹市健康福祉部調整担当部長
野々垣 聰子	三鷹市健康福祉部地域福祉課障がい者福祉担当課長
海老澤 博行	三鷹市健康福祉部地域福祉課地域ケア担当課長
吉田 克秀	三鷹市健康福祉部高齢者支援課長
馬男木 由枝	三鷹市健康福祉部高齢者支援課高齢者相談担当課長
杉本 信廣	三鷹市健康福祉部生活福祉課長
矢野 勝巳	三鷹市健康福祉部生活福祉課自立支援担当課長
佐野 光昭	三鷹市健康福祉部健康推進課長
大堀 和彦	三鷹市健康福祉部北野ハピネスセンター館長
久保田 和則	三鷹市子ども政策部調整担当部長
宮崎 望	三鷹市子ども政策部子ども育成課長
濱仲 純子	三鷹市子ども政策部子育て支援課長
小内 智恵子	三鷹市子ども政策部すくすくひろばセンター長
鈴木 伸若	三鷹市市民部調整担当部長
鶴岡 秀幸	三鷹市市民部納税課納税整理係主査
井上 明	三鷹市社会福祉協議会常務理事

◎リーダー、○サブリーダー