

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

人権に関する条例紹介(4) :
孤独死と地方自治体の取り組み :
大阪府池田市、東京都中野区条例を中心に

メタデータ	言語: jpn 出版者: 関西外国語大学 公開日: 2016-09-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 久礼, 義一, 平峯, 潤 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学短期大学部, 関西外国語大学短期大学部
URL	https://kansaigaidai.repo.nii.ac.jp/records/5731

人権に関する条例紹介（4）

孤独死と地方自治体の取り組み

大阪府池田市、東京都中野区条例を中心に

短期大学部名誉教授 久禮 義一
短期大学部講師 平峯 潤

1 はじめに

平成23年1月8日、大阪府豊中市原田地区のマンションの一室で63歳と61歳の姉妹二人の遺体が見付かった。府警が二人の遺体を司法解剖したところ、ともに平成22年12月22日ごろ死亡したと判明した。二人の胃に内容物はなく、所持金90円であることも分かった。姉妹は資産家とされていたが、実家が所有するマンションは差し押さえを受け、困窮の末に亡くなったとみられる。

姉妹の住んでいた豊中市原田地区は人口約12,000人、220人の福祉・民生委員、福祉ボランティアが高齢者や子育て、障害者の世帯を訪ねて相談に応じている。手厚い人員と多様なサービスがある先進地として全国から視察が相次ぎ、2年前に訪れた橋下徹大阪府知事（当時）は「ここに僕が考える地域主権がある」と称賛した地区である。

全国屈指の体制を持つ同地区でも市内の孤独死^{注(1)}をキャッチできなかった。^{注(2)}豊中市によると「担当者が平成22年12月27日姉妹所有のマンションを差し押さえ物件として管理していた地裁の執行官から相談を受けた。二人が9月マンション自宅の合鍵も管理していた執行官に「どうしていいか分からない」と訴えた。しかし、この日を最後に執行官も二人と接触できなくなった」という。姉妹は国民健康保険料や水道料金を滞納していたが、住民票には別の住所が記載され市は連絡できなかった。生活保護や介護サービスも申請していなかった。

地区の民生委員も65歳以上の高齢者を中心に見回っており、60代前半だった姉妹を訪ねることはなかったという。^{注(3)}

また、東京都立川市の都営アパートで90代の母親と60代の娘とみられる女性が平成24年3月末死亡の未発見されたケースでは、2月末に自治会長から二人の安否確認を求められた公社が3月1日に職員を派遣。異臭などの異変も確認できなかつたため、「今すぐ入室する必要はない」と判断した。

3月2日に公社から情報提供を求められた都は、民生委員に連絡。委員は隣室の住人に電話で状況を聴いたものの、部屋にはいかなかった。^{注(4)}

この二つの例は「孤独死」と表現される現象である。

孤独死についての全国調査を見出すことができないが、(独)都市再生機構は、同機構が運営管理する賃貸住宅約770,000戸(1811団地)において、単身の居住者がだれにもみとられることなく賃貸住宅内で死亡したケース(自殺や他殺をのぞく)を「孤独死」として集計した。平成11年度の発生件数207人が19年度には589人と8年間で約2.8倍に増加した。

平成21年度で665人でありそのうち193人が65歳未満であった。^{注(5)}

図表①は、東京23区における高齢者の孤独死発生確率を全国市町村の死亡者数に当てはめて算出された全国推計の結果である。これによると、仮に東京23区内での発生確率が全国都道府県においてもほぼ同水準であるとすれば、全国において年間15,603人の高齢者が、死後「四日以上」を経て発見される状態で亡くなっていることになる。そのうち、男性が10,621人、女性が4,981人であるという結果であり、「二日以上」という基準(上位推計)で見ると年間26,821人(男性=16,616人/女性=10,204人)の高齢者が、「孤独死」と想定されるような状態で亡くなっているという結果であった。

全国の65歳以上高齢者の孤立死数推計結果〔性別・年齢階級別〕

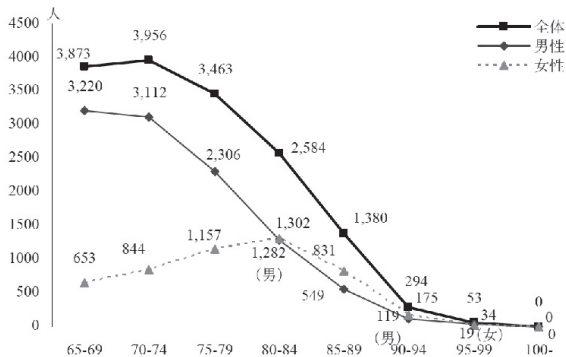
(単位：人)

		総計	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90-94	95-99	100-
2日以上 (上位推計)	全体	26,821.3	5,814.6	5,953.5	6,102.4	4,880.3	2,961.1	945.4	146.7	17.5
	男性	16,616.8	4,730.9	4,531.4	3,623.5	2,223.8	1,133.8	921.9	51.5	0.0
	女性	10,204.5	1,083.7	1,422.1	2,478.8	2,656.5	1,827.3	623.4	95.2	17.5
4日以上 (中位推計)	全体	15,603.0	3,873.2	3,956.4	3,462.7	2,583.7	1,379.8	294.0	53.3	0.0
	男性	10,621.8	3,219.8	3,112.5	2,305.9	1,281.5	549.2	118.6	34.3	0.0
	女性	4,981.3	653.4	843.9	1,156.8	1,302.2	830.6	175.3	19.0	0.0
8日以上 (下位推計)	全体	8,604.9	2,521.8	2,283.7	1,863.8	1,200.8	617.9	116.9	0.0	0.0
	男性	6,311.7	2,203.0	1,846.1	1,335.0	697.3	230.3	0.0	0.0	0.0
	女性	2,293.1	318.7	437.6	528.8	503.5	387.6	116.9	0.0	0.0

図表① ニッセイ研究所「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」22頁より引用

図表②は、上記中位推計を年齢階級別に折線グラフにしたものである。これによると、男性の高齢者は65～69歳が最も多く、全国では年間で3,220人程度が「孤独死」に該当する状態で亡くなっている可能性があることを示している。一方、女性の高齢者では80～84歳が最も多く、全国では年間で1,300人程度が死後発見まで四日以上を要した「孤独死」に該当する可能性があることになる。また、男性高齢者の場合、74歳以下で孤独死に該当する死亡者が年間6,300人程度いる可能性があり、女性高齢者の場合には、75歳以上において年間3,500人程度いる可能性があるという結果となった。^{注(6)}

年齢階級別の全国高齢者の孤立死数（中位推計）

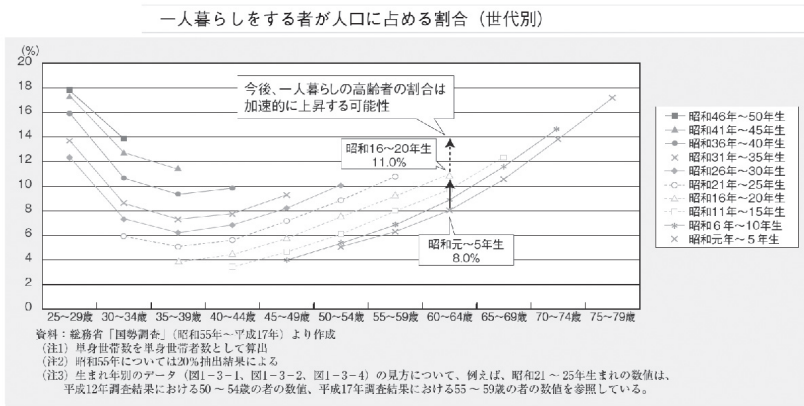


図表② (図表①と同じ 23頁)

総務庁が発表した2010年の国勢調査速報によると、一人暮らしの男性高齢者は約1,300,000人、一人暮らしの女性高齢者は約 3,270,000人。

例えば一人暮らし男性高齢者約 1,300,000人のうち“友達がいない”“身内が近くにいない”“自治会に非加入”“近隣と関わりを持たない”人を3割とみると、孤独死予備軍は約400,000人となる。

このほか若者から中年にいたるあらゆる世代においても一人世帯は急増の一途をたどっており孤独死は決して他人事ではない。(図表③参照)



図表③ 内閣府「平成21年版高齢者白書」49頁より引用

「超高齢化社会」「無縁社会」「個人の価値観の変化」などといった社会的背景によって「孤独死」はますます増え続けると予測される。しかも 2012年（平成24年）には単身世帯に限らず二世帯においても「孤独死」といった事例が生じている。つまり「貧困」もしくは「単身」といった状況に関係なく一般的な市民もしくは階層にとっても「孤独死」は無縁のものでなくなっているといえる。

しかも、30代から50代といった現役世代においても孤独死は珍しいことではなく、決して65歳以上といった高齢者層のみの問題ではない。

これまで「死」は本人や家族間で考えるもので、他人が介入することは稀であったかもしれない。しかし、これだけ「孤独死」が増えてくると、もは

や「死」はプライベートな問題ではなく社会全体で考えていかなければならないテーマになっているのではなかろうか。その意味で「死」の社会化という認識を一般市民が抱かなければならないことを「孤独死」の問題は投げかけている。^{注(7)}

このような状態に対して厚生労働省も「孤独死」を社会問題として提言。平成19年度には1億7千万円を予算とした「孤独死防止推進事業」を創設するとともに、「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（「孤独死」ゼロを目指して）」を設け、「人の尊厳を傷つけるような悲惨な孤独死が発生しないよう、各地域の実情に応じてコミュニティを活性化する必要がある」旨の提言を行っている。^{注(8)}そして平成23年1月には高齢者の実態調査に乗り出した。調査は65歳以上が対象。要介護者だけでなく、介護を必要としない人にも実施した。調査票を郵送し、回答がない場合認知症の恐れがあるため、民生委員らが自宅に足を運ぶ。質問は外出の頻度や「自分で食事の用意をしているか」など生活習慣が中心。認知症や閉じこもり傾向、転倒の危険性を把握できるよう質問項目を設けた。

自治体はこの調査をもとに施設の整備計画を検討。介護保険以外の福祉サービスを充実することにつなげる。^{注(9)}

拙稿においては孤独死発生の要因、孤独死にたいする自治体の取り組み、現行の行政機関の対応の現状と課題を分析し、どうすれば社会的支援ネットワークの目が、自ら主体的にネットワークに参加できる人々のみならず、情報不足だけでなく、失意や屈折から参加が困難な、しかも最も参加が必要な家族集団や家族員に向けられるかの方法についても地方自治体の対応を中心に考察を試みる。

2 孤独死発生の要因

(1) 社会変動

(a) 家族像の変化

戦後の人口急増や都市への大移動は経済成長をもたらしたが、一方では転

勤・単身赴任という現象を生み出した。家族や親族と同居したり、近所に知人でもいれば「孤独死」問題が生ずることは考えにくいだが、親族・家族との親しい関係が、単身赴任・非結婚層の増加等で希薄になり、加えて、

①ライフスタイルの変化

子供や孫との同居を望まない

②未婚率の上昇

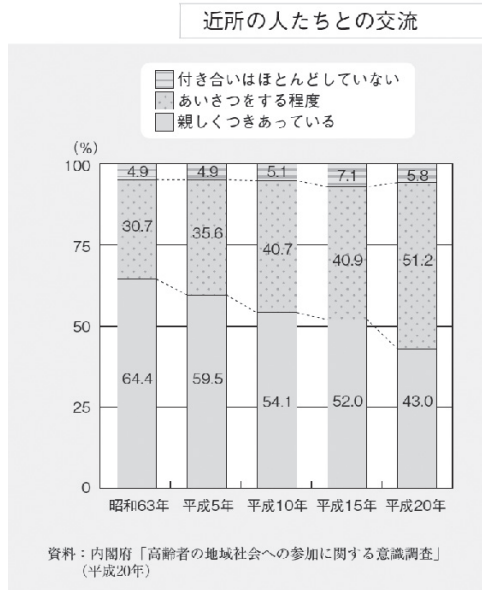
③少子化

等で出生率が下がり続け、子どもの数自体が少なくなっているだけでなく、90年以降から結婚しても子どももたない夫婦が目立つ。

つまり、親子が別々に暮らすだけでなく、生活の支援が必要になっても頼れる子どもがいない人が増えていく。また独り暮らしの世帯が急増する首都圏では高度成長期に職をもとめて大量の人が地方から移り住んで、この世代がそのまま定住して高齢化し、配偶者と死別して一人暮らしになる図表③のような変化をもたらした。^{注(10)}

(b) 地域社会の変質

戦後の日本社会は基礎社会の衰退現象を生み出した。個人（家庭）中心生活の深まり、地域への無関心化、少子高齢化の進行、さらに近年のプライバシーの確保、安全・安心な社会の希求などによって、現代社会は「地域力の低下」などと言われるような地域の社会関係が希薄化する状態が進行し、近所の人たちとの交流も少なくなってきた。図表④参照



図表④ 内閣府「平成21年版高齢者白書」40頁より引用

その結果、地域社会での共同活動及び相互扶助がしづらい環境がつけられている。^{注(11)}

豊中市の場合でも、なぜ近所の人々が気付き民生委員をはじめ行政に知らせなかったのか、また行政機関は早期になぜ発見し対策を取らなかったのか疑問が生じるが、その原因として次のような理由が考えられる。

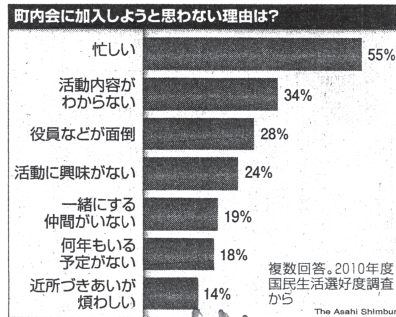
地域社会での私たちの生活を支える組織や団体の中で最も中心となってきたのは自治会＝町内会であった。

自治会＝町内会の基本的機能は

- ①一定の地域区画をもち、その区画が相互に重なりあわない（地域区画性）
- ②世帯を単位として構成される（世帯単位性）
- ③原則として全世帯（戸）の考え方（全世帯加入性）
- ④地域の諸課題に包括的に関与する（機能の包括性）

⑤それらの結果として、行政や外部の第三者に対して地域を代表する組織（地域代表制）

これらの基本的機能から、自治会＝町内会は地域の世帯を構成単位とし、その全世帯加入を前提とした地域を包括して代表する機能もった地縁的組織であり、地域の共同及び調整機能、問題解決機能が期待されていたが、全世帯加入が崩れ任意加入となりその加入率も低下している。図表⑤参照 地域の民間住民組織でありながら、行政の協力あるいは情報伝達機関として、その下請け機能になっている実態もある。



図表⑤ 朝日新聞平成24年9月15日

役員等の担い手の高齢化と勤労者層の参加の低下があり前述の五つの機能が果たせなくなっている。

一方で、生活のコンビニ化、生活諸サービスの充実、インターネットの普及などによって、現代社会は地域での共同や支え合いを要しなくとも生活できる生活環境を実現している。

このような今日の社会にあっては、身近な生活の場である地域での社会的な関係を構築し維持することは大変難しくなっている。^{注(12)}

(2) 民生委員制度の限界

孤独死問題について一番関係が深い窓口として民生委員制度がある。民生委員は厚生労働大臣の委託を受け、社会奉仕の精神をもって独り暮らしの高

高齢者に対する支援活動や相談・助言活動など地域社会の福祉向上に向けた様々の取り組みを行う責任を負う。つまり援助や見守りが必要な人が地域の中で安心して生活していけるよう身近なところでサポートする地域福祉の推進に欠かせない存在である。現在民生委員は全国に約 226,000人、年間相談件数約で 790万件、一人当たり年間相談件数35件、毎月平均3件を処理している。

社会福祉の現場で働くソーシャルワーカーであれば、しっかりとした対応のできる時間と専門性を備えており、この相談件数なら質の高いソーシャルワークが展開できるが、民生委員は都道府県知事からの推薦を受け、厚生労働大臣によって委託を受けた地域住民であり専門職ではない。^{注(13)}

近年の社会情勢や経済状況の変化により、生活問題も深刻化し複雑化する中で、民生委員が単独で問題解決できるような事は稀である。そのため、民生委員には的確なアセスメントに基づいた、行政をはじめとする関係機関の専門職へのスムーズな橋渡しが求められる。

民生委員の機能としては、

①ニーズ把握

個人のニーズをしっかりと把握すること

②相談援助活動

生活上の課題について問題解決の相談援助活動

③分析、評価等に向けた調査

ニーズの解決策の具体化のための分析・評価

④住民にとって行政機関から経済的および物理的な支援を受けることは、世間から「自立できずに役所の世話になる」という「らく印」を押されるようで、それらの相談窓口に出向くことすら心理的に敷居が高いものである。また相談に行きたくてもどこにいけばよいのか見当もつかず困惑することもある。そうした場合に住民の側に立って的確に相談窓口を紹介し、福祉サービスが利用できるよう専門機関の窓口へとスムーズに橋渡しをしてくれる民生委員は住民にとって頼もしい存在となる。一方、専門機関にとっても相談窓口の活性化の一助となっている。

⑤サービスの担い手及び担い手の発掘役

⑥ネットワーク作りからシステムづくり

民生委員は実質的にこのようなコミュニティーソーシャルワークを実践しているが専門職として養成され十分な活動環境が保障されているわけではない。多くの場合、民生委員活動を通じて実戦経験を重ね、住民への奉仕の精神によって活動を支えている。^{注(14)}

しかし現状は、民生委員制度は次のような課題に直面している。

第一に、行政の協力機関として位置付けられていることから、行政からの作業依頼等を行いやすい面がある。行政からの連絡事項の伝達、また地域住民の調査など行政の下請け的な業務が多く、本来の要援護者の相談・支援以外の業務に忙殺されている実態がある。

第二に高齢化が進行している。また全国的に欠員が生じており、担い手の確保が困難になってきている。

第三に、地域において福祉活動を行う住民やボランティアなどとの間で、法律上守秘義務が課されていることから、情報共有が難しい点が指摘されている。

第四に、近年、住民意識の変化や個人情報保護法への過剰反応により、必要な情報が自治体（市町村）から提供されないことも多く民生委員への情報提供が円滑に行われない状況が生じてきている。^{注(15)}

2005年（平成17年）の個人情報法全面施行に伴い市町村が民生委員をはじめとした地域のマンパワーに情報の提出を手控える風潮が広まったことによって、見守り活動の機能が低下していることは否めない。

単身高齢者の情報が民生委員などに伝わらなければ、独自に本人の同意を前提に、見守り活動員らが名簿を作成しなければならない。

ただし、本人自ら情報提供を拒む場合も少なくなく、地域のネットワークづくりが難しいのが現状である。

そこで自治体によっては個人情報の活用の際に柔軟性を持たせる意味でガイドラインを設け、弾力的な運用を試みている地域もある。例えば長野県では県が民生委員協議会と共同して個人情報の扱いを地域の実情に応じて

ルールを設定できるようガイドラインの策定に着手した。具体的には、市町村は条例で条件を付した上で、本人の同意なしで、民生委員に情報を提供できる例外規定を設ける。民生委員も情報をコピーしない。かつ持ち出さないなど情報管理を徹底することも盛り込まれている。^{注(16)}

最も深刻な問題は人手不足である。東京都の民生委員は 2009年 3月現在で合計 10,063人。もともと控えめに設定している定数よりさらに 398人少ない。国は民生委員が担当する世帯を「440世帯以下」と指導しているが、一人で 2千超の世帯を受け持つ委員もいる。

民生委員は無報酬でそれぞれの善意に頼っているのが実情で、最近では多重債務の相談や地上デジタル放送への移行に伴う悪徳商法への注意喚起なども行政の依頼で引き受けるようになった。

都民生児童委員連合会の 2008年の調査では、1カ月の平均活動は 15.67日に達する。

2005年個人情報保護法施行後は、民生委員に高齢者の名簿を提供しない自治体まで出てきている。^{注(17)}

そのため一般市民から単身で生活し、病気等で困っている人の情報を得ることが困難であるし、民生委員自ら個別訪問することも難しくなっている。

3 自治体の取り組み

(1) 大阪府池田市

全国で所在不明の高齢者が相次ぎ発覚した平成22年、大阪府池田市は「池田市高齢者安否確認に関する条例」を 12月27日に制定した。

条例の概要は

- ①高齢者の安否確認の実施に関し、基本的条項定め、高齢者が安全で安心して暮らせる社会を実現することを目的とし、
- ②民生児童委員と、福祉委員が協力して年 2回高齢者（65歳以上）宅を訪問して安否を確認する、

- ③安否が確認できない場合や家族が訪問を拒否した場合、そのことが市長に報告されると市の職員による立ち入り調査ができる、
- ④市長は高齢者を特定するための情報（氏名・住所等）を民生委員、福祉委員に提出する。

民生委員、福祉委員が直接高齢者に該当する人の自宅を訪問する（全員対象）規定や、該当する人の名簿を安否確認団体（民生児童委員協議会及び社会福祉協議会）に渡すので団体の行動がとりやすいという規定、必要があると首長が認めた場合は池田警察署長に援助を求め、市の職員が立ち入り調査できるとする規定は評価されるが、65歳以上の高齢者の安否確認に限定されている点や問題を福祉的にみるか住民の所在確認とみるかの問題で、福祉の視点で見守るということであれば病弱な方や介護の支援が必要な人を見守ることが大切であるのに、規定によれば元気な人の確認調査になっているのではないか、高齢者が住民基本台帳通り所在しているかの確認なら市の職員が調査すべきであるのではないか、民生委員・福祉委員の負担を一層増やすことになるのではないかなどの課題もある。

（２）東京都中野区

東京都中野区は地域支えあい活動の推進に関する条例を平成23年4月1日より施行。

条例の概要は、

- ①支援を必要とする者（高齢者、障害者、児童その他の日常生活において支援を必要とする者）と区長が認めた者の早期発見及び地域における支えあい活動の推進を図り、支援を必要とする者に係る情報の提供を目的とし、提供された情報を取り扱う者の順守義務を定めた。
- ②区長は70歳以上の単身者や75歳以上のみの世帯に属するもの、身体障害者手帳保持者・精神障害者保健福祉手帳保持者・愛の手帳（東京都知事認定）所持者に関する情報（名簿）を自治会や町内会などの地縁団体や民生委員、児童委員、警察署・消防署に提供できる。
- ③名簿に登載する情報

氏名・住所・年齢・性別

本人が希望する事項（支えあい関係のみ）

- ④区長は緊急時（支援を必要とする者の生命、身体、財産に対する危険が急迫したとき）は規定にかかわらず、支援を必要とする者に係る情報を提供し、協力を依頼できる。
- ⑤名簿の管理
 - 「地縁による団体」に守秘義務を規定
 - 名簿管理のため名簿管理団体と協定書締結
 - 名簿管理者が名簿を正当な理由なくコピー・加工した場合30万円の罰金
- ⑥区内4カ所のすこやかセンターが中心となり次のような取り組みを行う
 - ご近所の方同士での手伝いやボランティア活動の推進
 - 町会・自治会委員と連携した、区職員による支援を必要とする方への訪問支えあい活動強化のための懇談会の開催

評価

- ①高齢者だけに限らず障害者等も対象とし窓口を広げた
- ②事業者も対象とした
- ③民生児童委員に名簿を提供し、活動がしやすくなった
- ④緊急時の手続き規定
- ⑤名簿管理に厳しい規制と罰則の規定

課題

図表⑥で示されたごとく通知対象イコール名簿登載者ではなく登載率は高齢者67.2%、障害者14.5%

対象であるにもかかわらず名簿不登載者が多数存在するがそのことへの対策が不明であり、名簿不登載者いかにアプローチしていくかの規定がない

平成23年度見守り対象者名簿提供状況

	通知対象者			名簿登載者			名簿登載率			
	高齢	障害	計	高齢計	障害計	計	70単身	75のみ	高齢計	障害計
11月提供（8町会）	1214	427	1641	809	56	868	63.1%	73.0%	66.3%	13.8%
2月提供（13町会）	1820	618	2438	1230	93	1323	64.7%	73.4%	67.6%	15.0%
合計	3034	1045	4079	2039	152	2191	64.1%	73.2%	67.2%	14.5%

図表⑥ 中野区地域支え合いネットワーク視察用資料より引用

（3）積極的な自治体（条例制定を行っていないが積極的に取り組む自治体）

①大阪府豊中市は本年5月より孤独死対策の専用窓口「安否確認ホットライン」を設けた。

「急に姿を見なくなった」といった通報を窓口を集める。高齢者や福祉分野の担当課の情報を集約し、生活保護や介護保険サービスの有無、救急搬送の履歴を調べた上で対応する課を決め、緊急時には警察や消防に連絡する。^{注(18)}

②北九州市では昨年、一昨年と門司区、小倉北区で「孤独死」があり、「孤独死」は市民の身近な問題として表面化した。

何らかの手がさしのべられていけば防げるかもしれない「孤独死」を一人でも多く防ぐことの出来る取り組みが重要である。そのため「いのちをつなぐネットワーク」制度を設け、市民と行政と一緒に福祉の面から地域づくりを推進するため、市の係長級職員合計16名を「いのちをつなぐ担当係長」として区役所生活支援課に配置した。

その取り組みは、地域として、支援が必要な人に、いち早く気付き、制度やサービス、見守りにつなげるため、すべての市民・団体・企業等が「気付き隊」（地域の方々のネットワークをはじめ、電気、ガス、水道、郵便、宅配業者、コンビニ等、その人が利用している様々な関係者の皆様が、日常の活動の中で、支援や見守りが必要と思われる人がいないか、気を配り見つける役割を担うグループ）の役割を果たし、担当係長は地域に出向き、

支援や見守りが必要と思われる人の情報を収集することである。

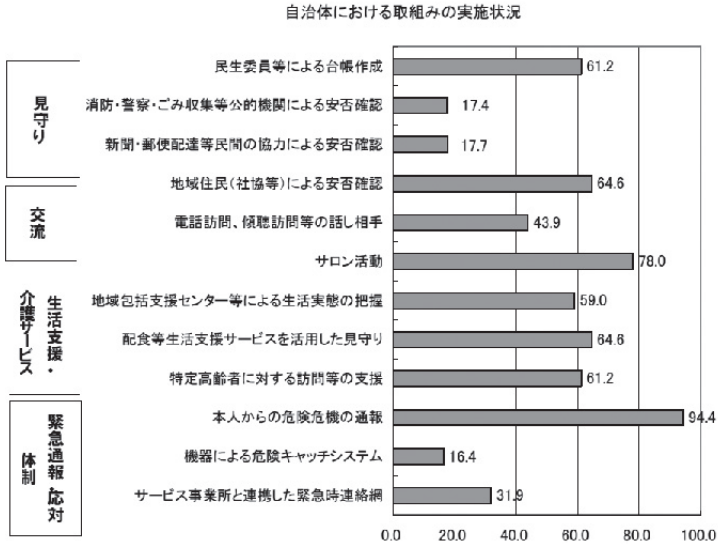
ご近所に支援や見守りが必要と思われる人がいた場合には、民生委員等に相談したり、担当係長に連絡し、担当係長は地域からの情報を受け、支援ができる制度やサービスはないか、区役所全体で検討し、支援方法を決定します。^{注(19)}

- ③千葉県市川市と東京電力は本年4月、電気料金支払いが滞っているなどといった世帯の異常に東京電力が気づいた場合、本人の承諾がなくても市側に連絡を行う協定を結んだ。
- ④石川県は新聞販売所や宅急便、銀行などと協定を結び、訪問した際の異変などを感じたら各市町に連絡してもらうよう要請、地域や民間に対策を任せるだけでなく、自治体が積極的に関わり、責任を持ってやる必要があるとしている。^{注(20)}

4 結びにかえて

「孤独死」発生要因の一つと考えられる家族像の変化について、歴史を逆行することは不可能である。かつての血縁中心の家族間を取り戻すことは不可能であると考えられるが、地域社会の変化に対しては地方自治体の取り組み次第で「孤独死」問題に解決の鍵を見いだすことも不可能ではないと考える。

現実に相次ぐ「孤独死」対策のため各自治体の取り組みの実施状況は図表⑦の通りである。地域支援体制のしくみづくりでは、支援を求めている孤独死の危険性がある高齢者の存在自体に気づけないという課題がある。その理由としては「本人が公的支援を拒否している」ケースや「支援の求め方がわからない」「自分自身の困難を認識できない」などの状況が考えられる。



図表⑦ 愛知県発行パンフレット「孤独死防止に向けて」72頁より引用

また近隣関係の絆が薄れている地域やマンションなどのプライバシーが尊重された環境で暮らしている人は、地域住民同士の相互関係がないまま無関心で暮らしている傾向があり、重篤な状況になるまで誰にも気づかれない状態に陥りやすい。

いずれの自治体にも共通するのは個別ニーズの掘り起こしである。

支援の網からこぼれ落ちる高齢者（孤立者）をどうやって救い上げるかが課題である。そのため、

①民間業者等を活用した掘り起こし

新聞配達や宅配業者が自宅を訪問した際の気づきや、地元の商業施設、銀行、郵便局、飲食店などの業者による気づきなど。

本人の状態変化をいち早く支援につなげる貴重な情報源として活用する。

こうした地域の企業・事業者等の支援力は課題の掘り起こしだけでなく、掘り起こされた後に、地域ぐるみの見守り支援体制として活かしていくこと

も可能である。

こうした自治体と民間業者とのネットワークは自治体職員が一軒一軒企業を回りお願いする以外に方法がない。

②コミュニティ活動を通じて課題の掘り起こし

コミュニティ活動に参加する人から「気になる高齢者」の情報を集める。情報さえあれば、個別訪問などの見守り支援が可能になる。

③自治体職員と社会福祉協議会の連携のもと自治会に働きかけて一人暮らし高齢者や支援ニーズの高い住民を対象に「地域支援マップ」を作成し見守り活動に活かす。

①②③を通じて情報が民生委員に伝えられることが重要である。

しかし、民生委員が本人の立ちゆかない状況や困難に気づいて行政に連絡しても、対象者自身が問題を問題として認識していなかったり、他者との関わりを強く拒否していたりすると行政の踏み込んだ支援が難しくなる。

この場合高い技術を持つ専門職を登用して、地道に訪問を続け信頼関係を築く以外方法はない。

根気強い対応こそ解決の秘訣と考える。

また直面する民生委員についての課題に関しては、専門機関の専門職は、民生委員が無報酬、専門家でないという状況を十分理解し、全面的な支援と適切な連携が取れる体制を構築していかなければならない。

民生委員が担当地区の中で孤立して活動することなく、しっかりと専門職であるコミュニティソーシャルワーカーとで車の両輪のごとく協働しながら、コミュニティソーシャルワークを実践していくことが必要となる。^{注(21)}

民生委員について今後の論点として、以下のような指摘がなされている。

①民生委員の活動を理解してもらうために、行政による民生委員に対する理解を高める広報を進める。

②現在の厚生労働大臣の委託方式が、身近な生活課題に対応する地域福祉の担い手としての性格と必ずしもそぐわないのではないのか。

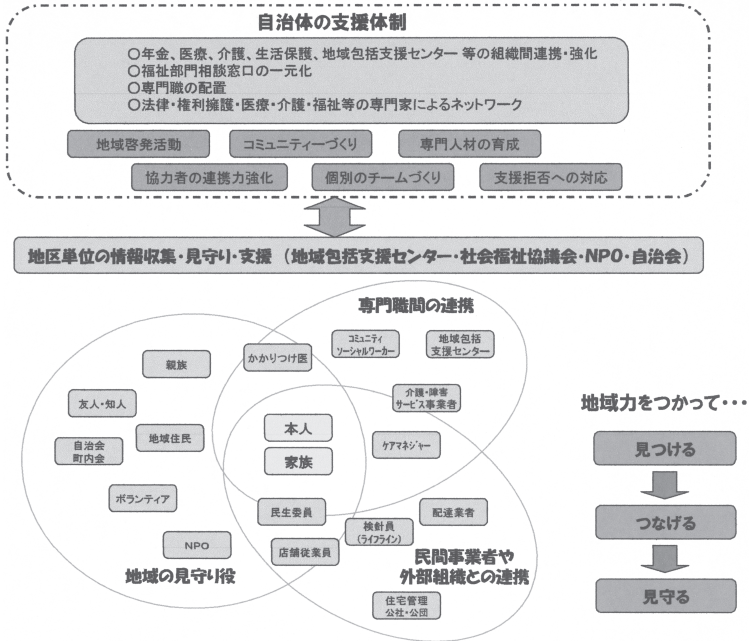
③担い手確保については、選任の基盤を自治会等だけでなく、子育て世代など、より幅広い住民を基盤とした民生委員を選任するため、地域の実情に応じた地域福祉の圏域から推薦を行うなど、推薦方式を改めるべきではないか。^{注(22)}

「孤独死」についての調査もまた民生委員の活動のネックになっている。個人情報については、個人情報保護法第23条において、人の生命、身体または財産の保護のため必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難である場合、個人情報取扱業者は第三者に個人データを提供することができる、とある。

人の生命、身体を守るためにプライバシーの保護があり、プライバシー保護が個人の生命に優先することはない。生命尊重の立場からプライバシーの尊重問題を考える必要がある。

今後の課題として、国＝行政サイドからの「孤独死」対策への本格的取り組みとともに、各地方自治体は高齢者のみならず一人暮らしの中高齢者、障害者を対象とした孤独死防止対策の本格的条例の制定。その内容は民生委員に行政の情報（対象者の名簿等）の共有を認め、民生委員に近隣者や民間業者の情報が集まり、民生委員が該当者宅を障害なくたびたび訪問できることが可能なもので、その集まった情報に基づいて行政の専門家と迅速に対処でき、図表⑧のような情報共有ネットワークと図表⑨のような関係団体の機能と役割分担制度の規定を含むことが必要と考える。また立派な内容の条例ができてそれに関係し、条例を運用する人々が条例の趣旨をよく理解し、問題解決に取り組むことが最重要である。

孤独死と地方自治体の取り組み



図表⑧ ニッセイ研究所「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」90頁より引用

主体	機能・役割
近隣住民	見守り、声かけ、情報提供
民生委員	見守り、声かけ、相談、実態把握、行政との橋渡し
老人クラブ員等	見守り、声かけ、情報提供、仲間づくり支援、情報提供
社会福祉協議会	ネットワーク形成の支援、福祉意識の啓発
福祉NPO・ボランティア団体	近隣住民や民生委員の研修・相談対応、生活支援サービスの提供
介護サービス事業所	介護サービスの提供、情報提供
地域包括支援センター	高齢者に関する総合相談、実態把握、関係機関との連絡調整
行政（市町村）	専門的相談、行政サービスの利用調整、福祉相談員等による訪問相談、保健師による訪問相談、関係機関との連絡調整、広報
警察・ごみ収集等の公的機関 民間企業の協力者	巡回式のサービス・活動を通じた異常事態の発見と報告 商品を通じた異常事態の把握システムの開発・普及

図表⑨ 愛知県発行パンフレット「孤独死防止に向けて」76頁より引用

そのため自治体に次のような改革が必要となる。

①自治体組織の再構築

一人ひとりの困りごとは、重層的・複合的な対応が必要なケースも多いが、自治体組織の縦割り構造が障壁となり、スムーズな支援・解決策につながり難い。

②専門職の配置・連携体制

セルフ・ネグレクトや孤立にかかわるケースでは、本人からの「拒否」「拒絶」が支援策の大きな妨げとなり、医療や介護、ソーシャルワークに精通した専門職の対応が求められる。^{注(23)}

これまで孤独死対策はコミュニティーの活性化を目指したこともあり、地域住民の活動によって孤独死リスクの高い人たちを支援することに重点を置いてきたといえる。地域住民による見守り、訪問活動やサロン活動を通して、地域の中で様々な「つながり」を構築することに成功した事例からも、そうした孤独死対策は有効であることが明らかである。

しかし、地域には、地域住民による活動だけでは支援しきれない人が存在する。特に「地域移行」が進み、複雑な問題を抱えた人が地域にますます増えてきている今日、福祉サービスを必要とする地域住民のだれもが、地域生活を送ることができるように支援するという一つの地域福祉の目的が達成されるのが強く求められているのではないだろうか。

そのために重要なことは、まず行政がその責任を果たすことである。「措置から契約へ」という流れの中で行政が手放してきた責任、地域住民に委ねてしまった部分をもう一度取り戻す必要がある。行政責任の下で専門職が適切に地域住民と連携していくことが地域福祉政策としての孤独死対策に求められているのである。^{注(24) 注(25)}

「孤独死」は決して特定の人たちの問題ではない。むしろ「孤独死対策」は、要望や発見といった視点だけでなく、この問題を社会に啓発していくことが重要ではないかと考える。その意味では「孤独死」という問題を多角的にとらえ、どのような問題があり何を解決していくべきかを日本国憲法の人権尊重理念に基づき国民全体で考えていかなければならない。

注

- (1) 孤独死の定義についてはまだ定説は存在しない。本稿では「社会的に孤立し、十分なケアを受けられない状態の中での死」とする。自治体の中には「独居」を定義の中に入れる団体もあるが、そうすると前述の豊中市の姉妹のケースは当てはまらなくなる。また「孤立死」という表現も見られるが「孤独死」という表現で統一した。
- (2) 朝日新聞平成23年1月24日
- (3) 朝日新聞平成23年1月10日
- (4) 朝日新聞平成24年3月9日
- (5) 内閣府「平成21年版高齢社会白書」55頁
- (6) 株式会社ニッセイ基礎研究所「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在り方に関する調査研究報告書」28頁 なお拙稿は同報告書に多大なる示唆を受けたことを報告申し上げる。
- (7) 中沢卓実・結城康博「孤独死を防ぐ」ミネルヴァ書房 2012年 232～233頁
- (8) 上掲（5）56頁
- (9) 朝日新聞平成23年1月14日
- (10) 朝日新聞平成18年5月4日
- (11) 柴田謙治編著「地域福祉」ミネルヴァ書房 2009年 43頁
- (12) 上掲（11）43～45頁
- (13) 妻鹿ふみ子編著「地域福祉の今を学ぶ」ミネルヴァ書房 2010年 140頁
- (14) 上掲（13）146～148頁
- (15) 上掲（11）49頁
- (16) 上掲（7）22頁
- (17) 朝日新聞平成22年8月6日
- (18) 朝日新聞平成24年8月20日
- (19) 上掲（18）
- (20) 上掲（18）
- (21) 上掲（13）148頁
- (22) 上掲（11）49頁
- (23) 上掲（6）80頁

- (24) 「孤独死」を繰り返さないためには、支援者が家庭を訪問し必要なサービスにつなげるアウトサービス専門の先端が必要だ。家賃や光熱費の滞納、最近見かけないといった異変があれば、担当者や地域住民がセンターに連絡し、行政や福祉団体などのサービスへ取り持つ。こうした先端の整備が孤立しがちな障害者家庭の支え手になる、と青森県立保健大講師西村愛氏が主張されている。(朝日新聞平成24年4月8日)
- (25) 上掲(7)182頁