

基本目標5 支え合いのしくみづくり

基本施策	施策の方向
第1節 介護者への支援	(1) ねたきり高齢者を介護する家族への支援 (2) 認知症高齢者を支える家族等への支援 (3) 介護離職の防止
第2節 災害時・緊急時における支援体制の確保	(1) 避難行動要支援者支援制度の推進 (2) 福祉避難所等における要支援者受け入れ体制の整備 (3) 避難所における感染症対策の推進 (4) ひとり暮らし高齢者等の緊急通報手段の確保
第3節 見守り・支え合いのネットワークの構築	(1) ひとり暮らし・認知症高齢者等の見守りの推進 (2) 地域における支え合いのしくみ・担い手の確保

第1節 介護者への支援

要介護高齢者の増加に伴って、家族介護者の数も増加を続けています。

また、認知症高齢者の増加や高齢者のみで暮らす世帯の増加に伴って、要介護高齢者の徘徊リスクや「老老介護」など、在宅介護を難しくするさまざまな要因が目立つようになってきました。

主たる介護者が、重い介護負担を理由に離職や転職を余儀なくされるケースも見られます。

このような状況の中、要介護者へのケアだけでなく、介護者の心身の健康や生活にも配慮した包括的な支援を推進します。

現状と課題

- 高齢者が要介護状態になってからも住み慣れた地域で暮らし続けていくためには、最も身近なところで介護を行い、要介護者の支えとなっている家族の役割が大変重要です。しかしながら、近年、認知症高齢者の増加など、要介護者のニーズが変化し、多様化する中で、在宅で介護・介助にあたる家族の負担は大きなものになっています。

また、「老老介護」、「遠方介護」、「ダブルケア」（介護と子育ての両立）など、介護者の負担をより大きなものとする要因が絡むケースも多くなっています。

このような中、要介護者に対するケアだけでなく、介護者が相談しやすい環境の整備やそのニーズに寄り添った情報提供、相談支援の充実などが求められます。

- 家族介護者等が介護を理由に離職や転職を余儀なくされる、いわゆる「介護離職」が社会問題化する中、介護保険や介護休業など、仕事と介護の両立に資する制度を周知する媒体や機会の充実、さらには介護者一人ひとりのライフスタイルに寄り添った包括的な相談支援の強化などが求められます。

◆在宅介護実態調査結果より

主な介護者の年齢は、60代以上の割合が6割を占めています。

介護者の高齢化により、老老介護の状況も増えることが予測されることから、より一層、介護者の負担軽減に向けた取組が求められています。

主な介護者が日常的に行っている介護は、その他の家事（掃除、洗濯、買い物等）や食事の準備（調理等）、外出の付き添い、送迎等の割合が高く、身体介護以外の日常生活を送るためのサポートや、移動支援が主な介護となっている状況がみられます。

介護者の負担軽減を図る上では、日常生活をサポートするインフォーマルサービスの提供体制の充実も求められていると考えられます。

- 市では、要介護4・5でねたきりの状態にありながら在宅生活を継続している高齢者を介護している家族を対象に、「在宅ねたきり高齢者介護慰労金支給事業」や「在宅ねたきり高齢者等紙おむつ支給事業」を実施し、在宅における家族介護の支援を行っています。

○在宅ねたきり高齢者介護慰労金支給事業

65歳以上で、要介護4又は5の認定を受けている在宅の高齢者を1年以上継続して介護している人を対象に市が慰労金（年間6万円）を支給します。

施策の方向

(1) ねたきり高齢者を介護する家族への支援

ねたきりの重度要介護者を在宅で介護する家族等に対しては、「在宅ねたきり高齢者介護慰労金支給事業」や「在宅ねたきり高齢者等紙おむつ支給事業」の実施を通じて、その心身の負担や経済的負担の軽減を図ります。

また、民生委員、介護支援専門員、地域包括支援センター、社会福祉協議会などの関係機関との連携により、家族介護の実態把握に努めるとともに、介護者のニーズに寄り添ったきめの細かい相談支援の提供に努めます。

さらには、市のホームページの中に、在宅介護に関するノウハウやセルフチェックのツール、緊急時における相談窓口等の情報を集約したページを設けるなど、介護者の視点に立った情報提供の充実を図ります。

(2) 認知症高齢者を支える家族等への支援

認知症高齢者等見守りSOSネットワークや認知症カフェの活用を通じて、認知症高齢者やその家族を支える見守り及び地域交流の促進を図ります。

また、認知症サポーター養成講座の開催等を通じて、認知症への正しい理解の普及を図るとともに、認知症高齢者やその家族をそれぞれのニーズに応じた適切な支援へとつなげる支え合いのしくみとして、「チームオレンジ」の展開を検討します。

(3) 介護離職の防止

社会保険労務士や企業の労務関係者、公共職業安定所などとの連携により、介護と仕事の両立に資する制度やサービス等の周知徹底を図る中で、介護離職の防止や適切な就労確保に向けた支援を推進します。

また、要介護者だけでなく介護者のライフスタイルや働き方などにも十分に配慮した包括的な相談支援やケアマネジメントの充実を図ります。

第2節 災害時・緊急時における支援体制の確保

自然災害が多発する近年、地域で高齢者が安心して生活を続けるためには、高齢者の災害対策とそのための支援体制の強化は避けては通れない急務の課題です。

本市においては、「桐生市地域防災計画」に基づき、高齢者等の緊急時に配慮が必要となる人の安否確認や避難支援、避難所での生活支援を的確に実施するため、避難行動要支援者名簿の作成及び更新を行い、個別避難計画の作成を推進します。

第9期計画においては、地域の避難支援体制のさらなる強化を推進するとともに、避難行動要支援者等を受け入れる福祉避難所の体制整備とあわせて、市の指定避難所や福祉避難所等における感染予防対策を推進します。

現状と課題

- 平成23年（2011）の東日本大震災においては、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の割合が約6割、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍に上りました。このような事実を教訓に、災害時や緊急時の避難行動等についてハンディキャップを抱える要介護高齢者やひとり暮らし高齢者等には平常時より自助・共助・公助の連携による避難支援や情報伝達等の体制を整備しておくことが求められます。

- 市では、災害発生時において特別な配慮が必要とされるひとり暮らし高齢者、要介護者及び身体障害者などを対象に「避難行動要支援者名簿」を作成し、各自の避難支援等に活用できる情報を市と民生委員などの関係者間で共有しています。令和4年度（2022）末における要援護者台帳への登録者数は4,366人となっています。

また、災害時の避難所生活において特別な配慮が必要とされる要介護者等の避難を介護施設等で受け入れる「災害時における福祉避難所の設置及び運営に関する協定」を令和5年度（2023）末時点で、特別養護老人ホームや介護老人保健施設などを運営する15法人（62施設）との間で締結しています。

事前に登録された在宅高齢者等が、一般の指定避難所（小中学校の体育館等）での振り分けを経ることなく、直接、福祉避難所へ避難することが可能となる指定福祉避難所への移行について、法人側と協議の上、必要な体制整備を進めていきます。

◆避難行動要支援者名簿の登録者数の推移

	平成30年度 (2018)	令和元年度 (2019)	令和2年度 (2020)	令和3年度 (2021)	令和4年度 (2022)
登録者数（人）	4,435	4,366	4,167	4,450	4,366

◆福祉避難所の対象施設数（施設区分別）〔令和5年（2023）9月末現在〕

施設区分	施設数
特別養護老人ホーム・老人保健施設・養護老人ホーム	17
軽費老人ホーム（ケアハウス）・有料老人ホーム・サービス付き高齢者向け住宅その他高齢者居住施設	8
認知症高齢者グループホーム・小規模多機能居宅介護事業所・短期入所生活介護事業所	16
上記以外の居宅系介護サービス事業所等	11
障害者（児）入所・居住系施設	5
障害者（児）通所事業所	2
病院、医療機関	3
合計	62

○避難行動要支援者名簿

災害時の避難行動等について支援を希望する高齢者や障害者などを、あらかじめ「避難行動要支援者」として登録し、各登録者の避難支援等に活用できる情報を台帳にまとめ、市と地域の関係者間で共有しているものです。

○福祉避難所

高齢者、障害者、乳幼児など、災害時における避難所滞在に特段の配慮が必要な人を受け入れるために必要な体制を備えた避難所で、桐生市では、15の法人等との協定に基づいてあらかじめ定めた62の社会福祉施設等（令和5年（2023）9月末現在）の中から災害時の状況に応じて適当な施設を選び、その一角を二次的な避難所として活用することになっています。

なお、直接避難が可能となるように要配慮者が事前に登録が可能となり、福祉避難所としての公示を行うことで、市の指定福祉避難所となります。

- 市では、ひとり暮らしの高齢者が自宅で急病などによる緊急事態に陥った際に速やかに救急通報等を行えるよう緊急通報装置の貸与を実施しており、令和4年度（2022）末時点で1,002人のひとり暮らし高齢者等が装置を利用しています。

◆緊急通報装置の貸与件数

	平成30年度 (2018)	令和元年度 (2019)	令和2年度 (2020)	令和3年度 (2021)	令和4年度 (2022)
利用者数（人）	1,077	1,086	1,079	1,035	1,002

※各年度末現在

施策の方向**(1) 避難行動要支援者支援制度の推進**

避難行動要支援者名簿を整備し、市の災害対策部門及び福祉部門、自治会、民生委員・児童委員、消防・警察等の関係機関において当該名簿を共有するとともに、地域の状況等に応じて、個別避難計画の作成を進めていきます。

(2) 福祉避難所等における要支援者受け入れ体制の整備

「災害時における福祉避難所の設置及び運営に関する協定」を締結している法人などとの連携により「福祉避難所等の設置運営マニュアル」の見直しや避難所運営に係る訓練などを適宜行いながら、現状の協定避難所も維持しつつ、事前に登録された在宅高齢者等が、一般の指定避難所（小中学校の体育館等）での振り分けを経ることなく、直接、福祉避難所へ避難することが可能となるよう、指定福祉避難所の整備を進めます。

(3) 避難所における感染症対策の推進

桐生市防災計画に基づき、新型コロナウイルス感染症等の感染予防対策の推進とあわせて、市の指定避難所や福祉避難所等における感染予防の体制を確保するために必要な備品の配備その他の対策を行います。

(4) ひとり暮らし高齢者等の緊急通報手段の確保

緊急通報装置等の媒体を活用することにより、ひとり暮らし高齢者等の非常時における安否確認や緊急通報等の円滑化を図ります。

第3節 見守り・支え合いのネットワークの構築

高齢者が住み慣れた地域で孤立することなく、安心して暮らし続けられるようにするためには、一人ひとりの高齢者の実態把握や日ごろからの見守りなどが求められます。

本市では、民生委員・児童委員や老人クラブ、支部社会福祉協議会などが各地域の実情に応じた見守り活動を展開しています。

認知症高齢者やひとり暮らし高齢者などが増加する状況の中、今後も、地域のさまざまな活動主体が連携し、協働して見守りを提供するしくみやネットワークの強化を推進します。

現状と課題

- ひとり暮らし高齢者基礎調査によると、令和4年（2022）6月1日現在、市内に在住するひとり暮らし高齢者の数は5,063人となっています。そのうち親族のいない高齢者は約2.3%となっています。高齢化の進展に伴い、支えとなる家族や知人などを身近に持たずに不安を抱える高齢者の数は増加しつつあります。

◆「ひとり暮らし高齢者基礎調査」の集計結果より

◆ひとり暮らしの高齢者数（各年6月1日現在）

単位：人数（人）

	令和3年度 (2021)		令和4年度 (2022)		令和3年度(2021) →令和4年度(2022)	
	人数	構成比	人数	構成比	増加人数	増加率
男性	1,317	27.2%	1,419	28.0%	102	107.7%
女性	3,517	72.8%	3,644	72.0%	127	103.6%
合計	4,834	100%	5,063	100%	229	104.7%

◆親族の状況（令和4年（2022）6月1日現在）

単位：人数（人）

		いる	いない	不明	合計
		男性	人数 1,348	61	10
	構成比	95.0%	4.3%	0.7%	100%
女性	人数 3,586	53	5	3,644	
	構成比	98.4%	1.5%	0.1%	100%
合計	人数 4,934	114	15	5,063	
	構成比	97.5%	2.3%	0.3%	100%

◆親族の所在地（令和4年（2022）6月1日現在）

単位：人数（人）

		同一敷地内だが生計は別	500メートル以内に 住んでいる	近くはないが市 内に住んでいる	県内	その他	不明	合計
		男性	人数 107	180	521	345	188	7
	構成比	7.9%	13.4%	38.6%	25.6%	13.9%	0.5%	100%
女性	人数 360	557	1,349	848	469	3	3,586	
	構成比	10.0%	15.5%	37.6%	23.6%	13.1%	0.1%	100%
合計	人数 467	737	1,870	1,193	657	10	4,934	
	構成比	9.5%	14.9%	37.9%	24.2%	13.3%	0.2%	100%

- 認知症高齢者の見守りについては、平成24年度（2012）に、自治会、民生委員・児童委員、老人クラブ連合会、婦人団体連絡協議会等及び行政機関（警察、消防、市等）によって構成される「認知症高齢者等見守りSOSネットワーク」を構築し、徘徊高齢者の早期発見及び早期保護につなげています。

近年、認知症高齢者の頻繁な徘徊が家族介護者の負担となるケースが多くなっています。認知症高齢者等見守りSOSネットワークを活用し、令和4年度（2022）から徘徊高齢者の情報を「高齢者等緊急情報」として桐生ふれあいメールで自動配信を行っています。

○認知症高齢者等見守りSOSネットワーク

認知症高齢者などが、徘徊して行方がわからなくなったときに、地域で連携して早期発見と安全の確保を目指す事業です。徘徊の可能性のある高齢者の事前登録や高齢者が行方不明になった場合に捜索に協力してくれる事業所の募集、認知症サポーターの養成などを行い、地域で認知症高齢者とその家族を支える仕組みづくりをしています。

- ひとり暮らしの高齢者や認知症高齢者などを、家族だけでなく地域全体で見守るしくみづくりは、地域包括ケアシステムを確立していく上で最も重要な課題の一つといえます。桐生市社会福祉協議会が推進する見守り活動推進事業は、令和5年（2023）7月末現在、17の自治会・町会が定期的に高齢者の安否確認を実施しています。認知症高齢者やひとり暮らし高齢者のさらなる増加が見込まれる中、地域全体で高齢者を見守るしくみや体制をさらに強化していくことが求められます。

- ひとり暮らし高齢者等の見守りについては、現在、老人クラブ、支部社協、民生委員・児童委員など地域住民による見守りのほか、配食、新聞配達等の民間事業者との協定・連携による見守りなどが展開されています。

平成25年（2013）4月には群馬県地域見守り支援事業が開始され、「群馬県地域見守り支援に関する協定書」にもとづく民間事業者と行政との連携体制が構築されたことにより、地域におけるひとり暮らし高齢者等の見守り体制の強化が図られています。

施策の方向

(1) ひとり暮らし・認知症高齢者等の見守りの推進

老人クラブによる友愛訪問活動、各地区の支部社協が編成している見守り隊の活動、民生委員・児童委員による訪問調査、新聞配達その他各種宅配などの事業活動、さらには市が実施している「食」の自立支援（配食サービス）事業や高齢者支援家庭ごみ戸別収集事業など、さまざまな主体によるさまざまな活動を通じてひとり暮らし高齢者等の見守りを推進します。

また、認知症高齢者等見守りSOSネットワークを中心に、自治会、民生委員、自主防災組織、医療機関、事業所、地域包括支援センター及び行政機関（警察、消防、市等）などの連携による地域の見守りネットワークを強化する中で、認知症高齢者等の見守りを推進します。

○老人クラブによる友愛訪問活動

老人クラブの会員が同世代の交流、ひとり暮らしの安否確認、相談激励などを行い、地域とのふれあいを趣旨として、75歳以上のひとり暮らし及びねたきりの老人クラブ会員宅を訪問しています。

○高齢者支援家庭ごみ戸別収集事業

要支援又は要介護の認定を受けており、ごみステーションまでごみを持ち出すことが困難なひとり暮らしの高齢者を対象に、週1回、各戸の玄関先にて家庭ごみの収集を行っています。

(2) 地域における支え合いのしくみ・担い手の確保

地域支え合い推進協議体や地域ケア会議等における地域課題抽出や担い手・サービス創出に向けた検討を重ねながら、住民、事業者、生活支援コーディネーター、社会福祉協議会、地域包括支援センター及び市の連携、協働により地域における支え合いのしくみづくりを推進します。